



UNIVERSIDAD DE JAÉN

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Y JURÍDICAS**
**DEPARTAMENTO DE DERECHO
PÚBLICO**

TESIS DOCTORAL
LA INTERMUNICIPALIDAD EN ARGENTINA

PRESENTADA POR:
DANIEL ALBERTO CRAVACUORE

DIRIGIDA POR:
DRA. DÑA. MARÍA TERESA SALVADOR CRESPO

JAÉN, 10 DE DICIEMBRE DE 2015

ISBN 978-84-8439-991-9

INDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
1. Antecedentes	7
2. Labor y fuentes consultas	10
3. Motivaciones personales	12
4. Estructura de la tesis	17
5. Objetivos	20
6. Revisión bibliográfica	21
CAPÍTULO I. EL SISTEMA MUNICIPAL ARGENTINO	26
1. La República Argentina	26
2. El sistema municipal argentino	27
3. Las competencias municipales	36
CAPÍTULO II. LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	44
1. Los gobiernos locales argentinos en la Transición Democrática	44
2. Los gobiernos locales argentinos durante la década del 1990	47
3. Los gobiernos locales argentinos en la primera década del siglo XXI	49
4. Los problemas actuales de la gestión municipal	53
CAPÍTULO III. LA INTERMUNICIPALIDAD ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	56
1. Los orígenes de la intermunicipalidad en Argentina	56
2. Las políticas nacionales de promoción de la intermunicipalidad	63
3. La Primera Encuesta Nacional de Microrregiones	72
CAPÍTULO IV. SOBRE LA INTERMUNICIPALIDAD	76
1. Nuestra perspectiva	76
2. Las relaciones intergubernamentales y la intermunicipalidad	80
3. Las formas de la intermunicipalidad en Argentina	83
4. Tipos particulares de intermunicipalidad	93
CAPÍTULO 5. LAS REDES DE CIUDADES EN ARGENTINA	105
1. Las redes argentinas	105
2. La participación de gobiernos locales argentinos en redes internacionales	122
CAPÍTULO 6. LA INTERMUNICIPALIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	142
1. El municipio bonaerense	143
2. La intermunicipalidad en la provincia de Buenos Aires	145
3. Las iniciativas intermunicipales en la provincia de Buenos Aires	158
4. Reflexiones finales sobre la intermunicipalidad en la provincia de Buenos Aires	192
CAPÍTULO 7. INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL NOROESTE ARGENTINO	195
1. Catamarca	196
2. La Rioja	204

3. Jujuy	208
4. Salta	220
5. Santiago del Estero	226
6. Tucumán	232
 CAPÍTULO 8. INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL NORESTE ARGENTINO	 241
1. Chaco	242
2. Corrientes	255
3. Formosa	276
4. Misiones	281
 CAPÍTULO 9. INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS PATAGÓNICAS	 310
1. Chubut	311
2. La Pampa	330
3. Neuquén	342
4. Río Negro	365
5. Santa Cruz	377
6. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	383
7. Una evaluación del proceso intermunicipal patagónico	389
 CAPÍTULO 10. INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DE LA REGIÓN CENTRO	 391
1. Córdoba	392
2. Entre Ríos	429
3. Santa Fe	447
4. Una evaluación del proceso intermunicipal en la Región Centro	464
 CAPÍTULO 11. INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS CUYANAS	 466
1. Mendoza	466
2. San Juan	483
3. San Luis	488
 CAPÍTULO 12. REFLEXIONES FINALES	 496
 BIBLIOGRAFÍA	 503

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, Dra. María Teresa Salvador Crespo, por el acompañamiento paciente, sus comentarios, sus sugerencias, su confianza y el ánimo positivo que supo brindarme.

A la Unión Iberoamericana de Municipalistas, que me asignó una beca que me permitió cursar el Diploma de Estudios Avanzados y luego para completar la tesis doctoral. Especialmente al Dr. Federico Castillo Blanco por su apoyo para elaborar esta tesis y a todo su equipo de colaboradores –Edna, Eva, Flavia, Liliana, Loli, Marta- por su afecto.

A los profesores del Programa de Doctorado en Dirección y Gestión Pública Local de la Universidad de Jaén que mucho me enseñaron para ser un mejor profesional.

A la Universidad Nacional de Quilmes, institución a la que orgullosamente pertenezco hace dos décadas, que me dio todas las posibilidades para ser un profesor competitivo. En especial, mis compañeros de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración, en especial al Dr. Alejandro Villar y el Dr. Sergio Ilari.

A todos mis alumnos de grado y posgrado, que con sus ganas de aprender me enseñaban a ser un mejor profesor.

A mis padres, que desde pequeño me inculcaron que, cuando no se nace rico, todo es posible estudiando. Y que mi labor en el mundo es ayudar a otros a superarse por la misma vía.

INTRODUCCIÓN

La *intermunicipalidad*, entendida como la articulación institucionalizada de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía, es un fenómeno emergente de la transformación de la agenda municipal en la República Argentina desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983. Desde entonces se puso énfasis en su aplicación como una modalidad alternativa de gestión local.

Tradicionalmente había sido propuesto para mejorar la dinámica metropolitana¹ pero en el último cuarto de siglo se puso énfasis en su potencial aplicación para todo tipo de gobiernos locales. La académica Consuelo Parmigiani de Barbará señaló: *“puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los '90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias”* (PARMIGIANI DE BARBARÁ 2005: 2). La búsqueda de escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global a la cual la economía argentina se sumaba con la apertura económica de aquellos años; una desconcentración provincial que perseguía mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio –en parte por mandato de los organismos internacionales, en otra por real convencimiento sobre las bondades de la descentralización-; una necesidad de los gobiernos locales de negociar

¹ En la Argentina se ha producido, desde la década de 1960, una extensa bibliografía sobre las áreas metropolitanas de las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, cuya amplitud escapa a esta investigación. A escala metropolitana, los arreglos para superar la fragmentación que afecta a las áreas metropolitanas se pueden agrupar en estos dos modelos: el *supramunicipal* alude a la creación de un gobierno metropolitano, mientras que lo *intermunicipal* consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y en los que se asienta la legitimidad política. Algunos ejemplos de esta bibliografía son: BASALDÚA, R.; MORENO O. (1969); Institucionalización de un Área Metropolitana en Argentina. *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación* (3), 39-43. CARDOSO, A.A. Y VITALE, J. (1986). Área Metropolitana Bonaerense. Una moderna proposición para un antiguo problema. *El Derecho* (6497). PÍREZ, P. (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. PÍREZ, P. (1996). La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal. *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (3).

desde posiciones de mayor firmeza frente a otros actores en ese contexto de desconcentración; un discurso planificador que reconocía las particularidades regionales para la promoción del desarrollo; un incremento de las nuevas funciones municipales que generan complejidades adicionales para los gobiernos locales, especialmente aquellos con menores capacidades institucionales; y la detección de la debilidad de capacidades institucionales de centenares de gobiernos locales para la prestación de servicios públicos justificaban su aplicación.

Una aproximación más particular permite afirmar que el surgimiento del fenómeno se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de Reforma del Estado y desconcentración competencial de los niveles superiores de gobierno, tanto el nacional como los provinciales, que transformaron de hecho la agenda municipal desde el fin de década de 1980. Fueron los gobiernos locales los que comenzaron a establecer acuerdos de cooperación voluntarios para temas puntuales por lo que se trató, entonces, de un fenómeno que se generó “desde abajo hacia arriba”². No obstante ello, veremos su coexistencia con políticas llamadas regionalizadoras que ensayaron algunos gobiernos locales, pese a que no serán centro de interés específico en esta tesis.

Nuestro objetivo es estudiar en perspectiva la dinámica del proceso desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983 hasta el presente. Ello permite caracterizar esta tesis como diacrónica - retrospectiva, en tanto que abarca tres décadas de historia local en Argentina. Puede observarse en ella un enfoque historicista, en nuestra creencia que, en la historia de la intermunicipalidad y en las características del sistema municipal argentino se encuentran las causas de la volatilidad que presenta hasta el presente. Ello supone detallar la dinámica del gobierno local argentino en estas décadas, la definición del concepto y las distintas perspectivas que existen sobre la intermunicipalidad, la consideración del fenómeno

² Para Daniel Arroyo (ARROYO 2001), la construcción de las micro regiones aparece en el medio de una situación crítica para los gobiernos locales que tienen que encarar programas que articulen lo productivo y lo social con escasos recursos y con pocas incumbencias legales. No obstante ello, diversas experiencias en Argentina han logrado conformar regiones que potencian la escala local en una escala mayor, con la intención de mejorar las condiciones de asociatividad entre los productores y los empresarios, y de tener mejores chances para competir con otras regiones. En su perspectiva, la intermunicipalidad en Argentina ha tendido a instrumentarse a través de distintos modelos que buscan vincular actores del Estado, del sector privado y de organizaciones sociales, siempre en el marco de una crisis económica profunda (ARROYO 2001).

tanto en las provincias que desarrollaron políticas explícitas como en aquellas que no lo hicieron, así como evaluar las limitadas políticas nacionales, como analizar el universo de casos locales, identificando los elementos comunes que contienen, con el fin de proponer las razones que explican su dinámica.

1. Antecedentes

En Argentina, la intermunicipalidad fue un tema que despertó interés entre aquellos dedicados al estudio del gobierno local en Argentina. Inclusive uno de los primeros libros colectivos de esta comunidad científica, que recopiló ponencias presentadas en el Segundo Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos Dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales³, fue integralmente dedicado a la temática (INAP 2001). Sin embargo, casi la totalidad de la producción científica existente en el país se concentra en el nivel provincial, contándose con la mayor cantidad de trabajos para las de Buenos Aires y Córdoba y sólo una pequeña cantidad de monografías en las restantes. La mayor parte son estudios de caso, que parten del interés en sí mismos, limitándose a señalar aspectos reconocibles y poco avanzan sobre alguna explicación acerca del cómo y el porqué de su creación, de su forma y de su desarrollo, y, particularmente, sobre el impacto sobre el gobierno y la administración municipal.

Básicamente, estos trabajos estudian a las microrregiones, término que, en Argentina, se utiliza para denominar a formas equivalentes a las comarcas españolas. Sin embargo, otras modalidades intermunicipales como las similares a mancomunidades o las redes de ciudades, de carácter nacional o internacional, no fueron aún motivo de interés científico, algo que buscamos subsanar con esta tesis.

El interés por la intermunicipalidad en Argentina ha variado con el tiempo: la mayor parte de la producción data del comienzo del siglo XXI, como respuesta a la innovación que supuso para el gobierno y la administración local de entonces y a la curiosidad que, por entonces, despertó entre la naciente comunidad académica municipalista. Desde entonces, el interés de los estudiosos por la temática fue decreciendo —en el

³ El mismo tuvo lugar en la Universidad Nacional de Quilmes en 2000 y el doctorando fue quien propuso su organización allí desde su posición en el Consejo de Dirección de la Red. Asimismo, integró el Comité Organizador.

municipio en general, y en la intermunicipalidad en particular- y sólo un pequeño número de académicos hemos continuado en el análisis científico y en su enseñanza, tanto en el ámbito universitario como en el de la capacitación de funcionarios.

Este desinterés científico fue paralelo al abandono estatal de las políticas de promoción intermunicipal, tanto al nivel nacional como provincial, que desaparecieron de hecho en los últimos años. El financiamiento de obras públicas bajo la modalidad de subvenciones condicionadas –cuando no discrecionales, sujetas al alineamiento de los alcaldes con el gobierno librador- ha vaciado la agenda del fortalecimiento municipal y el apoyo a la intermunicipalidad ha sido una de sus víctimas. A ello debe sumarse la retirada de los pocos cooperantes internacionales que habían apostado por su desarrollo –la cooperación de países europeos como Francia e Italia-, dejando que las experiencias sobrevivieran o no por su propia dinámica, y generando el ocaso, algo desolador, de la intermunicipalidad.

Sin embargo, pese a la apatía académica y la falta de políticas promotoras, el interés político de los alcaldes por este arreglo suele mantenerse, aunque de manera algo espasmódica. Por ello, hemos siempre apostado en las dos décadas de nuestro interés por el tema a incrementar el conocimiento sobre este arreglo institucional, con el fin de aportarlo a las experiencias intermunicipales que así nos lo soliciten.

Por lo expuesto, desde la dimensión del conocimiento científico como de la utilidad en el campo de las políticas públicas, consideramos que esta tesis guarda un alto nivel de originalidad.

2. Labor y fuentes consultadas

Esta tesis supuso relevar las políticas específicas en cada una de las veintitrés provincias argentinas –que poseen un régimen municipal particular, como detallaremos en el Capítulo I- y las desarrolladas por el Gobierno Nacional, así como las experiencias de mancomunidades, comarcas, consorcios, redes y toda forma intermunicipal que desarrollaron desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983 hasta el presente.

Los tipos de intermunicipalidad no definen, en el caso argentino, tipos jurídicos específicos, como en el caso español, sino que los mismos responden a tipologías particulares, las cuales, incluso, no guardan relación con la denominación adquirida. Ello ha complejizado el análisis porque sólo a partir del análisis exhaustivo de sus objetivos y de sus políticas podemos encuadrarla en un tipo particular. Un análisis al respecto forma parte del Capítulo II.

Hasta esta tesis, no ha existido en Argentina un relevamiento riguroso de todos los tipos de intermunicipalidades. A diferencia de otros países de América Latina, donde sí existen registros nacionales de asociativismo –como Chile o Guatemala, por sólo citar dos ejemplos-, no existió la posibilidad de contar con esa información centralizada: ni el gobierno nacional ni la Federación Argentina de Municipios lo llevan ni tampoco lo hacen las provincias con las existentes en sus territorios. Ello ha supuesto un extenuante proceso de reconstrucción histórica de la totalidad de las experiencias asociativas que se desarrollaron desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983 y que, creemos, dotan de valor investigativo a esta tesis.

Como punto de partida inicial contamos con un relevamiento realizado entre 2002 y 2003 por la Secretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación que desarrolló un estudio nacional denominado “Microrregiones Argentinas” (IFAM 2003); el mismo dio cuenta de la existencia de 52 experiencias y puede considerarse una evaluación del fenómeno en Argentina durante la década del noventa. Sin embargo, más allá de ser una fuente elaborada por el gobierno nacional, con el respaldo burocrático y político que ello supone para la búsqueda, con los datos relevados para esta tesis podemos señalar que el mismo fue poco exhaustivo.

También esta tesis cuenta con los resultados de dos encuestas nacionales que aplicamos bajo nuestra dirección. En 2005, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina (IIED-AL)⁴ contaba con una financiación de la Tinker Foundation⁵ con el fin de efectuar una intervención territorial en tres intermunicipalidades vinculadas al desarrollo económico. Esta prestigiosa organización no gubernamental nos propuso que dirigiéramos una Primera Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales⁶ y tener más elementos para la elección de los casos en los que se efectuarían tales intervenciones. La encuesta se realizó entre enero y marzo de 2006 y sus resultados fueron objeto de presentación en congresos internacionales (CRAVACUORE Y CLEMENTE 2006) y de la publicación de un artículo valorado por pares evaluadores en una revista científica de gran prestigio (CRAVACUORE 2006). En ese momento se identificaron 72 casos, siendo la referencia para el conocimiento sobre el fenómeno intermunicipal en Argentina y plataforma para políticas nacionales y provinciales.

La Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales, realizada en 2011, sería la otra. El proyecto fue presentado por la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes a la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación con el fin de actualizar la información a un quinquenio de la Primera Encuesta Nacional. Cabe consignar que, por decisión de la dependencia estatal, debió utilizarse un cuestionario distinto al de 2006, dado que las necesidades de información eran distintas. Los resultados de la misma fueron presentados en una ponencia presentada en el principal congreso de administración pública de la Argentina (CRAVACUORE 2011), demostrando ya por entonces la reducción significativa de casos respecto de 2006.

⁴ Esta prestigiosa organización no gubernamental nació como el capítulo latinoamericano del Programa de Human Settlements del International Institute for Environment and Development, con sede en el Reino Unido. Posee como líneas de trabajo la realización, promoción y difusión de proyectos de investigación, acción directa, asistencia técnica y capacitación en temas de medio ambiente, desarrollo socioeconómico y procesos de urbanización. www.iied-al.org

⁵ Esta es una fundación norteamericana que promueve proyectos en materia de seguridad, democracia y gobernanza www.tinker.org

⁶ El ofrecimiento nos fue realizado luego de escuchar nuestra ponencia en el Seminario Internacional "Intermunicipalidad y Desarrollo Local" coorganizado entre la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, la Embajada de Francia en la Argentina, el Observatorio LOCAL, el Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto de la Nación y la Federación Argentina de Municipios.

La identificación de casos fue completada con la exhaustiva revisión periodística: durante dos semestres académicos examinamos todas las noticias obrantes en diarios, semanarios y portales periodísticos de las veintitrés provincias existentes en Internet que dieran cuenta de alguna forma intermunicipal. Cabe destacar que ello supuso la búsqueda paciente, porque en Argentina, dada su extensión, las noticias municipales no alcanzan los medios de comunicación gráficos de carácter nacional⁷ y sólo ocasionalmente en los diarios provinciales –así suelen ser denominados aquellos que se imprimen en las ciudades capitales-. Las noticias municipales aparecen casi exclusivamente en los periódicos locales y, en los últimos años, en los portales de Internet, muchos de ellos de carácter artesanal. Esta labor fue aquella que permitió completar la totalidad de casos presentados: resulta difícil no caer en la inmodestia, pero queremos trasladar al lector nuestra perspectiva que no existe en la República Argentina un documento que de cuenta de todas las experiencias intermunicipales como lo presentaremos en los capítulos VI a XI.

Adicionalmente al estudio de casos, relevamos la totalidad de las bases de datos documentales con las que cuentan las provincias, tanto aquellas disponibles en Internet como consultándolas personalmente cuando viajábamos por alguna actividad académica o de gestión. Ello con el fin analizar el tema en cada provincia, consultando la legislación vigente en perspectiva histórica –la Constitución provincial y sus sucesivas reformas desde 1983, las leyes y decretos provinciales- así como la documentación de las políticas provinciales –en el caso de haberlas habido- de las distintas dependencias públicas. Adicionalmente, pudimos contar con muchos documentos, algunos inéditos, que hemos atesorado desde comenzáramos a interesarnos en el tema en 1993 y que donamos a la Biblioteca de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.

Si bien no ha sido exhaustivo en todos los casos, por imposibilidad material, realizamos medio centenar de entrevistas a informantes clave, funcionarios y legisladores provinciales, alcaldes y académicos de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Fe, Salta, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y

⁷ El doctorando dirige la tesis de maestría “Las Noticias Municipales En La Prensa Nacional”, que la Lic. María del Carmen González desarrolla para obtener su grado en la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Quilmes y que arriba a dicha conclusión.

Tucumán. Las mismas se han realizado tanto especialmente para esta tesis doctoral en el caso que no contábamos con ningún tipo de información como aprovechando las utilizadas en distintos proyectos de investigación acreditados en los que participamos a lo largo de nuestra carrera científica⁸, tratando de maximizar los recursos disponibles.

Sobre la producción bibliográfica sobre el fenómeno intermunicipal en Argentina, hemos realizado una rigurosa búsqueda, contando no sólo con los libros, capítulos, artículos y ponencias sobre el tema, sino que, en algunos casos, contamos con manuscritos que, conociendo los colegas nuestro interés por el tema, nos lo facilitaban para su revisión o su almacenamiento. Los resultados de esta búsqueda serán presentados en el apartado 6 de este capítulo.

3. Motivaciones personales

Nuestro interés por la temática puede observarse en nuestra hija de vida. En 1993, trabajando en un proyecto de investigación en la Municipalidad de General La Madrid, conocimos la experiencia del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, motorizada por el intendente municipal y que sería la primera de la provincia de Buenos Aires. Desde entonces nos despertó curiosidad el tema: en 1997 presentamos nuestra primera presentación sobre el tema en un congreso científico⁹ y desde entonces hemos realizado distintas actividades académicas sobre el particular: libros nacionales¹⁰ e internacionales publicados¹¹ y otro en preparación¹², capítulos de

⁸ Entre los más importantes de ellos citaríamos: “Producción de Contenidos Académicos para el Portal de Municipios de la Argentina” del Programa de Mejora de la Gestión Municipal (Programa BID 1855 OC-AR). Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación – Universidad Nacional de Quilmes (2011–2012); “Desarrollo Local en el Conurbano Sur Bonaerense. Reflexión teórica y análisis de casos”. Universidad Nacional de Quilmes (2006–2008). “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microrregional” IIED-AL - Universidad Nacional de Quilmes (2005-2006). “Experiencias innovadoras de articulación interinstitucional. Un análisis desde la gestión local. Universidad Nacional de Quilmes (2000-2004) “Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina. Fundación del Sur - Fundación Instituto de Desarrollo Regional - Universidad Nacional de Quilmes (2002-2003).

⁹ CRAVACUORE, D. (1997). El Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense: una experiencia en la formación de consorcios de municipios. *Primeras Jornadas sobre Estado, Política y Administración. Buenos Aires, Argentina.*

¹⁰ CRAVACUORE, D. et alii (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas.* Buenos Aires (Argentina): Universidad Nacional de Quilmes.

libro nacionales¹³ e internacionales¹⁴, publicaciones en revistas científicas con referato¹⁵ y de divulgación¹⁶, presentaciones en congresos nacionales¹⁷ e internacionales¹⁸, organización de seminarios¹⁹, cursos en maestrías²⁰ y cursos de

-
- ¹¹ CRAVACUORE, D; NAVARRO, C. (compiladores). *Gobierno Local y Relaciones Intergubernamentales en Iberoamérica*. Buenos Aires (Argentina), Editorial Miño y Dávila.
- ¹² Actualmente nos encontramos efectuando la compilación del libro "Asociativismo Intermunicipal en América Latina", que analiza el arreglo intermunicipal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Puerto Rico y Uruguay, así como un capítulo con referencias a los restantes países latinoamericanos. Esta labor nos fue solicitada por la Asociación de Municipalidades de Chile y la publicación será editada por esta institución junto con la también chilena Universidad Tecnológica Metropolitana.
- ¹³ CRAVACUORE, D. (2001a). Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense". La cooperación intermunicipal en Argentina. (pp. 145 – 157). Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires; CRAVACUORE, D. et alii (2004). La articulación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. *Fragmentos Sociales. La vida urbana en la Argentina* (pp. 151-167): Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI Editores Argentina; CRAVACUORE, D. (2007). El asociativismo intermunicipal como estrategia de desarrollo local. *Tercer Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de las universidades del MERCOSUR* (p.77 – 81). Buenos Aires (Argentina): Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto – MERCOSUR – PNUD.
- ¹⁴ CRAVACUORE, D. (2001b). La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades". *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay* (pp. 153 – 162). Montevideo (Uruguay): Ediciones de la Banda Oriental; CRAVACUORE, D. (2011). El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993 – 2007). *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad* (p. 93 - 123). Granada (España): UIM.
- ¹⁵ CRAVACUORE, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22(64), 3.
- ¹⁶ CRAVACUORE, D. (2000). Consideraciones para una eficaz cooperación intermunicipal. *Revista Contactar. La Revista de los Municipios* (7) 40 - 41.
- ¹⁷ CRAVACUORE, D. (2015); El Asociativismo Intermunicipal en Argentina. *XII Congreso Argentino de Ciencia Política, Mendoza, Argentina*; CRAVACUORE, D. (2014) La Intermunicipalidad en Argentina. *XI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, San Juan, Argentina*. CRAVACUORE, D. (2011). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. *VI Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración". Resistencia, Argentina*. CRAVACUORE, D. (2005). Análisis de la Intermunicipalidad en la Argentina. *Seminario La Intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina. Buenos Aires, Argentina*. CRAVACUORE, D. (2003). Articulación interinstitucional en la provincia de Buenos Aires. Análisis de experiencias. *Situación y desafíos de la investigación urbana en el siglo XXI, Buenos Aires, Argentina*. CRAVACUORE, D. (2000). Los consorcios productivos como experiencia de cooperación local. El caso del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense. *Seminario sobre cooperación como estrategia de gestión local, Mendoza, Argentina*. CRAVACUORE, D. (2000). La cooperación intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires: ¿modalidad innovadora de gestión o reproducción de antiguas prácticas? *Primera Jornada sobre Políticas Públicas y Gestión Local, San Justo, Buenos Aires*. CRAVACUORE, D. (2000). Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense. *II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos Dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, Bernal, Argentina*.
- ¹⁸ CRAVACUORE, D. (2013). El asociativismo intermunicipal en Argentina. *Seminario Internacional "Regiones Y Desarrollo Local: Actualidad Y Perspectivas, Córdoba, Argentina*. CRAVACUORE, D. (2008). El proceso de asociativismo intermunicipal en Argentina. *Cuarto Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, México, México*. CRAVACUORE, D. (2007). Estado de situación del asociativismo intermunicipal binacional argentino - chileno. *Seminario internacional Agenda municipal en Argentina y Chile. Desafíos e iniciativas para la integración binacional, Santiago, Chile*.

posgrado²¹, dictado de conferencias²² y cursos de capacitación²³ y dirección de proyectos de asistencia técnica internacionales²⁴ y nacionales²⁵.

CRAVACUORE, D. (2006); Asociativismo intermunicipal en Argentina. Actores y procesos. *Jornadas Internacionales sobre Bienestar Local “El desafío de los líderes frente a las complejas problemáticas del Bienestar Local”*, Villa Mercedes, Argentina. CRAVACUORE, D., & CLEMENTE, A. (2006). El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. CRAVACUORE, D. (2000) La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires. *Seminario “Gobiernos Departamentales y Experiencias de Innovación Municipal”*, Montevideo, Uruguay. CRAVACUORE, D. (2000). La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires. Análisis de caso. *V Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 2000, Caracas, Venezuela.

¹⁹ CRAVACUORE, D. (2011); *El proyecto de regionalización de la Provincia de Buenos Aires*, Bernal, Argentina. CRAVACUORE, D. (2006) *Encuentro de Experiencias de Cooperación Intermunicipal*, Buenos Aires, Argentina. CRAVACUORE, D. (2005). *Seminario Internacional “Intermunicipalidad y Desarrollo Local”*, Buenos Aires, Argentina. CRAVACUORE, D. (2000). *II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos Dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*, Bernal, Buenos Aires.

²⁰ CRAVACUORE, D. (2015). Curso “Asociativismo Intermunicipal” de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes.

²¹ CRAVACUORE, D. (2008). Módulo “Cooperación Intermunicipal e Innovaciones Locales. Consorcios y Corredores Productivos” de la Diplomatura Superior en Economía Social, Mipymes Asociadas y Desarrollo Regional. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; CRAVACUORE, D. (2005 y 2006). “Cooperación Intermunicipal” del curso de postgrado Economía Social, Mipymes y Desarrollo Regional. Instituto Argentino para el Desarrollo Integrado - Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

²² CRAVACUORE, D. (2010). El Asociativismo Intermunicipal en Argentina. *Primeras Jornadas Provinciales de Asociativismo Intermunicipal*, Villaguay (Argentina). CRAVACUORE, D. (2009). Intermunicipalidad en Argentina. *Seminario sobre Medio Ambiente e Inter-municipal*, San Miguel de Tucumán (Argentina). CRAVACUORE, D. (2009). Consideraciones finales acerca del Asociativismo Municipal. *Jornada de Asociativismo Municipal “Pensar la Integración desde la Patagonia*, Neuquén (Argentina). CRAVACUORE, D. (2007). Micro regiones en Argentina, Famaillá (Argentina). CRAVACUORE, D. (2007). La asociación intermunicipal como herramienta para el desarrollo local, Corrientes. CRAVACUORE, D. (2007). Marcos normativos y formas asociativas para la cooperación intermunicipal. *Jornada de Capacitación e Intercambio” - Proyecto Desarrollo microrregional en el Norte de Entre Ríos, Puerto Yerúa (Argentina)*.

²³ CRAVACUORE, D. Módulo “Cooperación Intermunicipal” (16 horas reloj). Municipalidad de Río Grande - Universidad Nacional de Quilmes. Río Grande (Argentina), 26 y 27 de noviembre de 2005. CRAVACUORE, D. Módulo “Cooperación intermunicipal para el desarrollo regional” (16 horas reloj). Dirección General de Municipalidades – Programa “Municipios Productivos” de la Secretaría de Producción del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos. Concordia (Entre Ríos), 5 y 6 de julio de 2007. CRAVACUORE, D. Taller “Intermunicipalidad y financiamiento” (7 horas reloj). Corredor Biomechingsones - Municipalidad de Villa de Merlo (provincia de San Luis). San Luis (Argentina), 24 de agosto de 2007. CRAVACUORE, D. Módulo “Asociativismo Municipal” del Programa en Liderazgo Público y Gestión Local de la Universidad Católica Argentina. 2009 – 2012. CRAVACUORE, D. Seminario “Asociativismo Intermunicipal para el Desarrollo Regional (5 horas reloj). Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación – Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la Provincia de Neuquén. Neuquén (Argentina), 30 de noviembre de 2009. CRAVACUORE, D. Taller “Instituciones y procesos del Asociativismo Intermunicipal (6 horas reloj). Proyecto Urb-Al III “La intermunicipalidad como herramienta para la gestión integral de residuos y para la cohesión social y territorial”. Ciudad de Banda del Río Salí (Tucumán), 29 de abril de 2011. CRAVACUORE, D. Curso “Instituciones y procesos del asociativismo intermunicipal en Argentina” (8 horas reloj). Agencia de Desarrollo Regional del Norte Misionero. Puerto Esperanza (Argentina), 2 de

Hemos asesorado a numerosas dependencias nacionales sobre el tema, como la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, en 2006²⁶; la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en 2007²⁷; la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación en 2005²⁸ y entre 2007 y 2011²⁹. También lo hicimos con dependencias de los gobiernos provinciales de Chubut³⁰, Río Negro³¹, Neuquén³², Entre Ríos³³ y Corrientes³⁴, y a un

octubre de 2012. CRAVACUORE, D. Curso de capacitación “Dinámica del Asociativismo Intermunicipal” (8 horas reloj). Mancomunidad Tierra de Palmares – Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande. San Salvador (Argentina), 26 de agosto y 4 de octubre de 2013. CRAVACUORE, D. Curso “Instituciones y Procesos del Asociativismo Intermunicipal” (4 horas reloj) – Microrregión Turística Caminos del Palacio – Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande. Caseros (Entre Ríos, Argentina), 4 de octubre de 2013.

²⁴ CRAVACUORE, D. Elaboración del documento "Building International City Bridges: Results and Perspectives for Inter-City Cooperation Mechanisms in the Southern Cone of South America", presentado en: The Urban Agriculture Research Partner's Meeting: First Preparatory Workshop for WUF 2006, IDRC - CSFS - Ryerson University, Toronto (Canadá). Julio a septiembre de 2004.

²⁵ CRAVACUORE, D. Coordinador del Estudio “Plan de Desarrollo Productivo de la Microrregión Alberti – Bragado”. Programa Multisectorial de Preinversión II (Préstamo BID 1896 OC-AR). Dirección Nacional de Preinversión. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. Marzo de 2011 a agosto de 2012.

²⁶ La dependencia nos solicitó la organización del seminario “Encuentro de Experiencias de Cooperación Intermunicipal”, dejando en nuestras manos la selección de los casos a analizar. Las autoridades de esta dependencia evaluaban incorporar el apoyo a la intermunicipalidad en el marco de un proyecto presentado por la Dirección Nacional de Programas con Organismos Internacionales de Crédito al Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁷ Fue intención del entonces secretario, Lic. Daniel Arroyo, la elaboración de una política nacional de apoyo a las asociaciones intermunicipales identificadas por el proyecto de investigación “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microrregional”. El mismo se desarrollaría dentro del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”; no obstante la vocación de hacerlo, algunas dudas de los asesores legales ministeriales y la carrera hacia la campaña electoral presidencial de 2007 impidieron su ejecución.

²⁸ Asistimos a la Secretaría en la organización del Seminario Internacional “Intermunicipalidad y Desarrollo Local” coorganizado entre esa dependencia, la Embajada de Francia en la Argentina, el Observatorio LOCAL, el Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto de la Nación y la Federación Argentina de Municipios.

²⁹ Como asesor principal de la titular de esta dependencia nacional, diseñamos el seminario “Nuevo Rol del Municipio: Planeamiento Estratégico, Asociativismo e Innovación para el Desarrollo Local” y luego asistimos todas las demandas de apoyo institucional que le fueron requeridos a dicha Secretaría.

³⁰ Asistimos a la provincia en la evaluación de un proyecto de ley de comarcas que se elaboró en 2010.

³¹ Con el apoyo financiero del Consejo Federal de Inversiones, asistimos a la provincia en la organización de la asociación de los Entes Intermunicipales rionegrinos, redactando su estatuto y diseñando su metodología de funcionamiento, durante el año 2010.

³² Nuestra colaboración se canalizó por la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la Provincia de Neuquén. En tres oportunidades –dos en 2009 y una en 2014- desarrollamos talleres de capacitación para los responsables de los entes intermunicipales provinciales; adicionalmente, corregimos integralmente el documento “Herramientas para la Institucionalización del Asociativismo Intermunicipal en Neuquén” (BARGAS 2009). Adicionalmente, asistimos al diputado Luis Contardi respecto de su proyecto de ley sobre asociativismo intermunicipal en la provincia.

conjunto de intermunicipalidades: a la Agencia de Desarrollo Regional del Norte Misionero, en la provincia de Misiones, en 2012; a la intermunicipalidad Patagonia Sur-Sur, en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en 2005; a la Mancomunidad Tierra de Palmares, en 2009 y 2013, y a la de Caminos del Palacio, en 2013, ambas de la provincia de Entre Ríos; al Corredor de los Biomechings, en la de San Luis, en 2007; al Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR) -en la que fuimos parte de la idea original en 2003- entre 2005 y 2008; a la Microrregión Alberti - Bragado³⁵ en la de Buenos Aires, en 2012; y, entre 2009 y 2011, al proyecto internacional IDEAL³⁶ que tenía por socio a la Municipalidad de San Miguel de Tucumán. También trabajamos en proyectos que, lamentablemente, no avanzaron como una asociación intermunicipal para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos entre las municipalidades de Bella Vista, Famaillá y Lules, en la provincia de Tucumán, que iba a desarrollarse en 2007 con financiación del Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y que no se constituyó por imposibilidad de armonizar los intereses políticos de sus intendentes. Puede observarse nuestro apego a trabajar el tema casi sin interrupciones en más de dos décadas. Podemos marcar dos momentos en nuestro interés: hasta 2006, concentrado en la provincia de Buenos Aires, hasta entonces nuestra escala de trabajo; y desde ese año, focalizándonos en el arreglo al nivel nacional.

4. Estructura de la tesis

Esta tesis está organizada, a continuación de esta Introducción de presentación general por capítulos. En el Capítulo I analizamos las características globales del

³³ Diseñamos las “Primeras Jornadas Provinciales de Asociativismo Intermunicipal” que desarrolló la Secretaría de Integración Municipal del gobierno provincial en Villaguay el 20 de agosto de 2010.

³⁴ En esta provincia, en nuestra labor de asesor de la Comisión de Régimen Municipal de la Honorable Convención Constituyente de 2007, entre otras tareas, redactamos el artículo 227, que regula la intermunicipalidad.

³⁵ Hoy denominada “Corredor Productivo de la Ruta N° 5. Ver capítulo VI.

³⁶ Proyecto “La intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial”, financiado por el programa europeo URB-AL III. Fue coordinado por el Gobierno del Estado de Michoacán (México) y participaron la Municipalidad de San Miguel de Tucumán (Argentina); la Mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical (Bolivia); la Intermunicipalidad Huista (Guatemala) y la Municipalidad de Tuma La Dalia, asociando a la Intermunicipalidad AMUPEBLAN (Nicaragua).

sistema municipal argentino en sus dimensiones institucional, política, administrativa, demográfica, económica y financiera, así como presentamos las competencias comunales y su evolución histórica.

En el Capítulo II mostramos los elementos histórico-contextuales de desarrollo del sistema municipal argentino desde el comienzo de la Transición Democrática, en 1983, hasta el presente, identificando sus principales hitos: el cambio en la valoración política del municipio; el impacto territorial de la Reforma del Estado de la década de 1990; el reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de 1994; la creación de la Federación Argentina de Municipios y del Instituto Federal de Asuntos Municipales como emergentes del proceso de fortalecimiento municipal; la crisis política, social y económica de los años 2001 y 2002 y su impacto sobre los gobiernos locales; el municipio durante la primera década del siglo XXI; y los problemas características de la gestión municipal argentina.

En el Capítulo III identificamos la historia de la intermunicipalidad en Argentina. Analizamos los primeros reconocimientos jurídicos en las Constituciones provinciales, la creación de la Prefectura del Gran Rosario, en 1969, y la aparición de referencias jurídicas en las Constituciones provinciales reformadas durante la Transición Democrática. Luego presentamos la primera política nacional de promoción de la intermunicipalidad durante el gobierno del presidente Carlos Menem, entre 1997 y 1999; el Programa de Microrregiones Argentinas, durante el gobierno de Fernando De La Rúa, entre 1999 y 2001; y el apoyo indefinido en la primera década del siglo, durante los gobiernos de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Finalizamos el capítulo con la presentación de los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales.

En el Capítulo IV analizamos los principales tipos de intermunicipalidad existentes en Argentina –microrregiones, comarcas, mancomunidades, redes-. Adicionalmente, estudiamos en perspectiva comparada el régimen jurídico de la intermunicipalidad en las Constituciones provinciales argentinas.

Repasamos en el Capítulo 5 las redes de ciudades, un tipo particular de intermunicipalidad que se ha potenciado desde fines del siglo XX, observando tanto aquellas que sólo incorporan integrantes nacionales –un total de trece casos, algunos

de reciente creación- como la participación de gobiernos locales argentinos en doce redes de ciudades internacionales.

En los capítulos VI a XI analizamos la intermunicipalidad en las regiones argentinas. Hemos elegido ese ordenamiento sólo porque representan una forma de presentar la realidad territorial argentina y no porque encontremos elementos comunes en ellas. Nuestras unidades de análisis jurídico - territorial son las veintitrés provincias, dado que, como hemos señalado, son las que, en su uso de sus competencias, reglan los regímenes locales y, por ello, la dinámica de sus sistemas municipales.

En el Capítulo VI estudiamos la intermunicipalidad en la provincia de Buenos Aires, la jurisdicción sub nacional más importante de la República Argentina considerando su historia, su gravitación política y la significación de las actividades económicas que se desarrollan en su territorio. Enclavada en el nordeste de su territorio se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁷, capital provincial hasta su federalización en 1880. Es una provincia con fuertes contrastes entre el Área Metropolitana de Buenos Aires donde viven más de diez millones de habitantes, muchos de ellos en situación de pobreza, y el Interior Bonaerense, el área rural conformada por 98 municipalidades de tamaño medio, que fueron una base para el surgimiento intermunicipal entre 1993 y 2002.

En el Capítulo VII estudiamos la intermunicipalidad en la región del Noroeste (NOA), integrada por las provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta y Tucumán, fuertemente unidas por su historia indígena y colonial española, por sus tradiciones y su cultura andina, así como su composición étnica. Posee una estructura demográfica joven, transformándose históricamente en una de las zonas de emigración interna, primero hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires y actualmente hacia la Patagonia. Estas provincias se ubican dentro de las de menor desarrollo humano.

³⁷ Adherimos a la perspectiva del constitucionalista Horacio Rosatti sobre que se trata de una Ciudad Constitucional Federada por su condición de ciudad -sin aludir a la caracterización de municipio que podría dar lugar a una minoración de sus poderes-; por su carácter constitucional -es la única designada por su nombre en la Constitución, a diferencia de los municipios provinciales-; y federal porque integra *"directamente el sistema federativo argentino conjuntamente con el gobierno federal y las provincias (arts. 54, 75 inc. 2º y 31), a los que deben agregarse -desde el punto de vista político-territorial- los municipios (art. 5º) en las condiciones del derecho público provincial (art. 123) y -eventualmente- las regiones, en las condiciones del derecho público interprovincial (art. 124)"* (ROSATTI 2000: 29)

En el Capítulo VIII estudiamos la intermunicipalidad en la región del Noreste Argentino (NEA), constituida por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, también unidas por su historia, sus tradiciones, su cultura y su composición étnica, no sólo entre sí sino con la vecina República del Paraguay. Estas provincias son aquellas de menor desarrollo humano e históricamente han sido un área de emigración hacia la Región Centro y el área metropolitana de Buenos Aires.

En el Capítulo IX investigamos sobre la intermunicipalidad en la región de la Patagonia, integrada por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Todas ellas comparten una historia con dos hitos en común: su poblamiento originado en la expansión del Estado Nacional sobre tierras aborígenes después de 1879 y su transformación en provincias en la segunda mitad del siglo XX. Concentran apenas el 6% del total de Argentina (INDEC 2013) en casi dos millones de kilómetros cuadrados, y esta situación de aislamiento ha generado más elementos comunes entre los sistemas municipales que en otras regiones del país

En el Capítulo X analizamos la intermunicipalidad en la región Centro, constituida por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Hasta mediados del siglo XIX las mismas no formaban parte de una misma región idiosincrática pero el impacto de la inmigración europea y el desarrollo de la agricultura en sus territorios consolidaron una sólida unión cultural. En estas tres provincias vive un quinto de la población argentina y poseen un nivel de desarrollo medio.

El Capítulo XI analiza la intermunicipalidad en la región de Cuyo, integrada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, identificadas entre sí por su historia colonial y por sus tradiciones y cultura, y compartiendo algunos rasgos en común con la región central de la vecina República de Chile. Se ubican, en un ranking de desarrollo humano, en un grado medio-bajo (PNUD 2013) y se caracterizan por la instalación de la población en las ciudades capitales de provincia dadas las características semi-desérticas de su ambiente. Por último, en el Capítulo XII presentamos las conclusiones arribadas en esta investigación.

5. Objetivos

El objetivo general de esta tesis es estudiar en perspectiva la dinámica del proceso desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983 hasta el presente. Ello supone considerar el fenómeno tanto en las veintitrés provincias argentinas que desarrollaron políticas explícitas como en aquellas que no, así como las políticas nacionales y la totalidad de casos locales identificados.

Entre los objetivos específicos se contaron: el detalle del sistema municipal argentino, considerando que su síntesis es solamente instrumental, dado que no existe uno común al país sino uno por cada provincia; el análisis de la dinámica del municipio argentino en las últimas dos décadas; la descripción del concepto de intermunicipalidad, sus formas en Argentina y las distintas perspectivas que sobre él existen; la descripción del fenómeno de la intermunicipalidad en cada una de las veintitrés provincias argentinas, caracterizando las distintas experiencias desarrolladas; la profundización del conocimiento de las políticas de fomento de la intermunicipalidad desarrolladas por el Estado nacional y las provincias; la identificación de los elementos comunes que contienen las políticas de fomento de intermunicipalidad en Argentina, tanto provinciales como la nacional; y el análisis de las razones que explican el limitado desarrollo del fenómeno intermunicipal en Argentina.

Nuestra perspectiva es que la intermunicipalidad, pese a formar parte de la agenda en las últimas tres décadas y a contarse una multiplicidad de experiencias, resulta aún poco relevante en la dinámica cotidiana de la gestión municipal por su alto nivel de volatilidad.

6. Revisión bibliográfica

Para el desarrollo de esta tesis hemos hecho una extensa búsqueda bibliográfica. La misma se ha desarrollado en bibliotecas y centros documentales de Argentina, de países que pudimos visitar por nuestra labor académica³⁸ y de España³⁹. Asimismo, se

³⁸ En particular, en bibliotecas universitarias de Chile, Estados Unidos y México.

³⁹ En este caso obtuvimos en 2013 una beca de estancia de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

utilizaron ampliamente bases de datos y buscadores de publicaciones científicas indexadas. Con ello pudimos completar un extenso arsenal teórico sobre el particular, más allá de que el análisis de un caso nacional limita en parte su utilización.

En España la producción sobre la intermunicipalidad es vasta: desde mediados de la década del ochenta se produjeron artículos con un enfoque histórico – jurídico (QUINTANA LÓPEZ 1990; D' ANJOU GONZÁLEZ 1994; BARRERO RODRÍGUEZ 1995; BEATO ESPEJO 1998); más tarde artículos de evaluación de su dinámica (RAMÍREZ CHASCO 2000; FONT Y PARRADO DIEZ 2000; FARINÓS DASI ET ALII 2005; RIERA FIGUERAS ET ALII 2005; MEDINA ARNAIZ 2010) y de comparación con casos europeos y americanos (FONT 2002; FONT Y PERDIGO 2002; OJEDA GARCÍA ET ALII 2006; HUETE GARCÍA Y NAVARRO YÁÑEZ 2010; GARCÍA MESAS ET ALII 2010; COMPLETA 2011; DE MELLO Y LAGO PEÑAS 2011). Otros analizaron el proceso en las comunidades autónomas (RAMÍREZ CHASCO 2000; FONT Y PARRADO DIEZ 2000; PONCE SOLÉ 2003; OLMEDO GAYA 2003; PRECEDO LEDO 2004 Y 2006; ALBERDI COLLANTES 2005; SANTAELLA MIR 2008); también se analizaron los modelos intermunicipales (CADAVAL SAMPEDRO Y CARAMÉS VIÉITEZ 2006; PRECEDO LEDO 2004, BEL Y FAGEDA 2006 Y 2008) y sus implicancias jurídicas (SÁNCHEZ BLANCO 2006; MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ 2006; VILLALTA REIXARCH 2006; ORDUÑA PADRA 2009; TOSCANO GIL 2011). Para mediados de la década del 2000 aparecieron las primeras obras colectivas (CARBONERO GALLARDO ET ALII 2005; VV.AA. 2007). En el último trienio los trabajos se han multiplicado, lo que da cuenta de la actualidad del tema: (CARBONELL PORRAS 2010; FONT I LLOVET 2012; HEINELT 2012; MANERO MIGUEL 2012; MUÑIZ, PLATA Y ZAFRA 2012; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ 2012; SALVADOR CRESPO 2012; ZAFRA VÍCTOR 2012A; ZAFRA VÍCTOR 2012B; Y MORENO MOLINA 2013).

En América Latina la producción académica es dispar, dadas las distintas trayectorias del proceso de descentralización: en Chile encontramos documentos públicos orientadores (CASTILLO 2005; FERNANDEZ Y MORALES 2008; SUBDERE 2008) y sólo uno de evaluación (NAVARRETE YÁÑEZ 2011); en Uruguay, los estudios se orientan más al fenómeno metropolitano que a la dimensión municipal; en Bolivia la solitaria labor de Molina (MOLINA 2006) muestra las potencialidades de este arreglo municipal. En Perú, el reciente libro de Quispe Mamani (QUISPE MAMANI 2013) es un sólido intento, aunque ya anticipado por el de Melgar (MELGAR 2009); en Ecuador, la tesis de

Batallas Fonseca (BATALLAS FONSECA 2011) y Guamani Defaz (GUAMANI DEFAZ 2011) representa el primer intento de análisis; en Colombia, las tesis de Osso (OSSO 2005) y Vargas Tamayo (VARGAS TAMAYO 2006) y los documentos de Bustamante Pérez (BUSTAMANTE PÉREZ 2006a, 2006b y 2009) para la Federación Colombiana de Municipios; en Venezuela, el artículo de Gómez Navas (GÓMEZ NAVAS 2003) efectuando un balance sobre mancomunidades. En América Central, los trabajos son pocos: el de Arista (ARISTA 2002) para Panamá; los de Alonzo Rodríguez (ALONZO RODRÍGUEZ 2006) y De León Álvarez (DE LEÓN ÁLVAREZ 2012) para Guatemala; el de Menjivar Rivas (MENJIVAR RIVAS 2012) para El Salvador y el reciente trabajo de Hernández Aguilar (HERNÁNDEZ AGUILAR 2013) sobre el tema en Cuba. Por supuesto, la mayor cantidad de trabajo se encuentra en México y Brasil: en el primero, el artículo pionero de Marquéz (MARQUEZ 1981); las ponencias de Carrera Hernández (CARRERA HERNÁNDEZ 2005), Martínez (MARTINEZ 2005), Rodríguez Oreggia y Tuirán Gutiérrez (RODRÍGUEZ OREGGIA Y TUIRÁN GUTIÉRREZ 2006); los capítulos de Santín (SANTÍN 2003) y Zentella Gómez (ZENTELLA GÓMEZ 2005); y el documento estatal de González Alcocer y Leryn De León (GONZÁLEZ ALCOCER Y LERYN DE LEON s/f); en el segundo, el libro de Junqueira et alii (LORDELLO ET ALII 2002); los artículos de Junqueira (JUNQUEIRA 1990), Lordello de Melo (LORDELLO DE MELLO 1997), Farah (FARAH 1999), Cruz (CRUZ 2002), Da Silva y Pereira Ceccon (DA SILVA Y PEREIRA CECCON 2006) y Nicolli (NICOLLI 2006); y las ponencias de Cunha (CUNHA 2004), Cruz (CRUZ 2005) y Frazão Soares Linhares (FRAZÃO SOARES LINHARES 2011) son muestra de ello.

En Argentina, la intermunicipalidad es uno de los temas que mayor interés ha despertado entre aquellos dedicados al estudio del gobierno local en Argentina. Inclusive uno de los primeros libros colectivos de esta comunidad científica fue integralmente dedicado a la temática (INAP 2001). Los artículos que analizan este arreglo institucional desde la perspectiva teórica se cuentan los de Cingolani (CINGOLANI 1997), Iturburu (ITURBURU 2001) y Pírez (PIREZ 2001); y Arroyo (ARROYO 2001), Lemoine y Sarabia (LEMOINE ET AL 2001) y Altschuler (ALTSCHULER 2003) presentaron sendos artículos propositivos; Fagúndez (FAGUNDEZ 2007) realizó un estado de la cuestión y Cravacuore (CRAVACUORE 2006 y 2011) analizó resultados de investigaciones académicas al nivel nacional.

Encontramos variedad de trabajos al nivel provincial. Para Córdoba encontramos una gran cantidad: el de Bressan (BRESSAN 2000); el de Tecco y Bressan (TECCO Y BRESSAN 2001); el de Becerra (BECERRA 2001); los de Díaz de Landa y su equipo (DÍAZ DE LANDA 2000, 2002, 2003 y 2004); los de Cáceres (CÁCERES 2005 y 2006); los de Cingolani (CINGOLANI 1997 y 2001); los de Mazzalay (2001 y 2011) y Mazzalay, Camps y Sarmiento (MAZZALAY, CAMPS Y SARMIENTO 2006); el de Martí y Mensa González (MARTÍ Y MENSA GONZÁLEZ 2005); los de Parmigiani de Barbará (PARMIGIANI DE BARBARA 2001, 2002, 2003 y 2005); los de Graglia y sus colaboradores (GRAGLIA 2005, 2006a, 2006b); el de Montes (MONTES 2008); y el de Rosotto (ROSOTTO 2007). Sobre la provincia de Buenos Aires, la más poblada del país, también existe un número importante de estudios: los de Cravacuore y su equipo (CRAVACUORE 1997, 2000, 2001a, 2001b, 2002, 2004a, 2004b, 2005 y 2011); los de Gorenstein (GORESTEIN 1997), Nafría (NAFRÍA 1997), Naclerio y Bonaparte (NACLERIO Y BONAPARTE 1998) y Posada (POSADA S/F); los de Lisio (LISIO 1997 y 2001); el de Caminotti (CAMINOTTI 2003); los de Choconi (CHOCONI 2003), Elgue (ELGUE 2002 y 2005), Lafourcade (LAFOURCADE 2011 y 2013); las evaluaciones de Braun y Maurice (BRAUN ET AL 2005); de Vellenich (VELLENICH 2005); de Moret (2005); y de Foglia (FOGLIA 2005); y el caso desarrollado por Lostra (LOSTRA 2005) y Romero y Auriccio (ROMERO Y AURICCIO 2007).

Para otras provincias argentinas resultan menos frecuentes: para la provincia de Catamarca, Coria (CORIA 2007a y 2007b); para Corrientes, Veglia (VEGLIA S/F); para Chaco, Rey (REY 2001) y Attias (ATTIAS 2002); para Entre Ríos, el de González, Checura y Alstchuler (GONZÁLEZ, CHECURA Y ALSTCHULER 2009) y el de Diorio y Luggren (DIORIO Y LUGGREN s/f); el de López *et alii* (LOPEZ ET ALII 2005) sobre Jujuy; los de Completa (COMPLETA 2010a, 2010b y 2011), Álvarez Mancini y Fernández Pérez (ALVAREZ MANCINI Y FERNÁNDEZ PÉREZ AL 2006) y Mansur (MANSUR 2005) para Mendoza; los de Bargas (BARGAS 2009) y Flores (FLORES 2009) sobre Neuquén; los de Peinetti (PEINETTI 2001) y Bompadre (BOMPADRE 2005) sobre La Pampa; los de Pianovi (PIANOVI 2009) y Garzón Maceda (GARZÓN MACEDA 2010) para Misiones; el de Guberman (GUBERMAN 2000) sobre la provincia de Santa Fe; y el de Colucci de Castro (COLUCCI DE CASTRO 2012) y las presentaciones de Herrera (HERRERA 2002 y 2005) sobre Santiago del Estero; resultan de valor aunque, ciertamente, no permiten completar un panorama global del fenómeno en nuestro país.

En el campo del derecho, un aporte relevante ha hecho Marchiaro (MARCHIARO 2000, 2006a y 2006b), así las contribuciones de Ávalos (ÁVALOS 2013), Barrera Buteler (BARRERA BUTELER 2000 y 2001), Drnas de Clément (DRNAS DE CLÉMENT 2000), Giuliani (GIULIANI 2006), Hernández (HERNÁNDEZ 2003), Losa (LOSA 1993) y Soria (SORIA 1999 y 2005). Desde el nivel gubernamental, sólo encontramos una sistematización, realizada por el Instituto Federal de Asuntos Municipales sobre los entes intermunicipales existentes en la época (IFAM 2003).

Puede observarse una mayoría de estudios de caso, partiendo del interés en sí mismo. Como señalamos, casi todos los trabajos se limitan a señalan signos característicos.

Respecto de la escala territorial, puede observarse una gran fragmentación, careciéndose de estudios de investigación que analicen el fenómeno al nivel nacional, con excepción de los trabajos de Cravacuore (CRAVACUORE 2006, 2009, 2014 y 2015). Como extensión de los mismos, esta tesis doctoral se propone hacer un análisis explicativo de la intermunicipalidad en Argentina.

EL SISTEMA MUNICIPAL ARGENTINO

En este capítulo analizaremos las principales características del sistema municipal argentino, que nos permitirá contextualizar institucionalmente el fenómeno intermunicipal. Se divide en tres partes: la primera, un análisis somero del Estado argentino; la segunda, las características del sistema municipal; y la última, las competencias municipales.

1. La República Argentina

El país se encuentra en el extremo sur de América. Posee una superficie de 2.780.403 km² y una población de 40.117.096 habitantes⁴⁰. Su capital es la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires, con una población de 2.890.151 habitantes. El PIB per cápita es de 18.709 dólares estadounidenses⁴¹, el segundo más alto de América Latina.

Es una república representativa federal aunque con un fuerte centralismo político y económico alrededor de la capital y su área metropolitana: en esa región de sólo 8.000 km² se concentra el 32% de la población total del país⁴² y el 40 % del PIB del país.

El poder ejecutivo es ejercido por un *presidente* electo en forma directa por cuatro años con la posibilidad de ser reelegido por un período sucesivo adicional. Es acompañado por un *vicepresidente*, electo en fórmula, que preside el Honorable Senado de la Nación y reemplaza al presidente en caso de ausencia, incapacidad, muerte o renuncia.

Existe un parlamento bicameral, integrado por 257 diputados –cuyo mandato dura cuatro años - y 72 senadores -tres por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, cuyo mandato dura seis años. Los senadores son elegidos por voto

⁴⁰ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.indec.gov.ar).

⁴¹ Datos estimados por el Fondo Monetario Internacional (www.iwf.org)

⁴² Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010.

directo en cada uno de los 24 distritos y la renovación de la Cámara se realiza por tercios cada dos años, correspondiendo dos bancas el partido que obtenga mayor cantidad de votos y una tercera al que quedó en segundo lugar en cada provincia. En el caso de los diputados, se utiliza el sistema de representación proporcional pura.

La Constitución de la Nación Argentina que rige actualmente fue aprobada por una asamblea constituyente en el año 1853; ha sido reformada siete veces, la última en 1994. Consta de un preámbulo y dos partes normativas, la de Declaraciones, Derechos y Garantías (artículos 1 a 43) y la de Autoridades de la Nación (artículos 44 a 129). Asimismo tienen rango constitucional los tratados internacionales sobre derechos humanos⁴³.

El Estado está compuesto por veintitrés provincias y una ciudad autónoma con estatus específico: cada una tiene un poder ejecutivo –con el título de *gobernador*, a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se denomina *Jefe de Gobierno*- acompañado por un vicegobernador electo en fórmula, un poder legislativo –bicameral o unicameral- electo por el voto directo de los ciudadanos y un poder judicial. La vida institucional de cada provincia argentina se encuentra reglada por una *Constitución* provincial, aprobada por una asamblea constituyente⁴⁴.

2. El sistema municipal argentino

El marco normativo general de los gobiernos locales argentinos se encuentra en la Constitución Nacional. Dos de sus artículos hacen referencia a ellos: el quinto, inscrito en el texto original sancionado en 1853, y el centésimo vigésimo tercero, incluido en la reforma constitucional de 1994 con el fin de dar término a una polémica jurídica

⁴³ Las declaraciones Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Universal de Derechos Humanos; las convenciones Americana sobre Derechos Humanos "Pacto San José de Costa Rica"; Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Sobre los Derechos del Niño; Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y Sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; y los pacto Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo.

⁴⁴ Las Constituciones provinciales se han reformado más frecuentemente que la nacional: las más longevas son las de Mendoza (1916) y Santa Fe (1962); las restantes han sido modificadas con posterioridad al retorno democrático en 1983, inclusive más de una vez.

respecto de la autonomía o autarquía municipal⁴⁵. El artículo 5 de la Constitución Nacional señala: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*. El artículo 123 de la Constitución Nacional enseña que: *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

Los aspectos de la autonomía municipal enumerados en la Constitución Nacional implican:

- En el orden *institucional*, la posibilidad de las municipalidades de dictar su propia Carta Orgánica⁴⁶, sancionada mediante una convención convocada a tal efecto y en la que se incluyen los derechos y garantías que asegura el municipio así como la naturaleza de los poderes locales, la definición de competencias, la ordenación de las iniciativas de participación popular y control ciudadano, y la definición del régimen electoral local, entre otros aspectos. Dicha potestad suele estar restringida a las municipalidades de mayor población⁴⁷;
- En el orden *político*, la capacidad de elección de sus propias autoridades locales;

⁴⁵ A la fecha tres constituciones provinciales aún no reconocen la autonomía municipal: dos por ser anteriores a la modificación de la Constitución Nacional -las de Mendoza y Santa Fe-, mientras que en el caso de la provincia de Buenos Aires se trata de un hecho político: fue el producto de la voluntad de limitar el peso de los intendentes de los grandes municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires, sometiéndolos de esta forma al control político del gobierno bonaerense.

⁴⁶ En algunas provincias, como Corrientes, Río Negro o Santa Cruz, todas las municipalidades, independientemente de su población, pueden dictar su propia Carta Orgánica. En una provincia, La Pampa, no pueden hacerlo, lo que determina una autonomía semiplena. En la provincia de Chubut se requiere que la primera carta orgánica municipal sea ratificada por la Legislatura provincial, mientras que en las de Neuquén y Salta también todas sus reformas.

⁴⁷ En la provincia de Neuquén pueden dictarla las municipalidades de más de 5.000 habitantes; en las de Entre Ríos, Salta y Tierra del Fuego, los de más de 10.000; en las de Chaco, Jujuy y Santiago del Estero, los de más de 20.000; en la de San Luis, los de más de 25.000; y en la de San Juan, los de más de 30.000. En las restantes provincias se utilizan criterios de número mínimo de electores (Chubut), de declaración de ciudad por la Legislatura provincial (Córdoba), de existencia de un plan regulador (Formosa) y de establecimiento de mínimos por la Legislatura provincial (Catamarca, Misiones, Tucumán).

- En el orden *administrativo*, la capacidad de regular y gestionar servicios públicos, construir y mantener obras públicas y ejercer el poder de policía, entre otras competencias;
- En el orden *económico*, la capacidad de ejecutar el presupuesto municipal sin intervención de otros gobiernos;
- En el orden *financiero*, la posibilidad de establecer impuestos locales que no supongan una doble imposición respecto de otros de carácter nacional o provincial y la cuantía de las tasas por prestación de servicios.

En la Argentina existió un largo debate jurídico sobre la *autonomía* municipal, suponiendo como tal la potestad dentro del Estado que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial. En 1989 la Corte Suprema de la Nación, en el fallo “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, reconoció esa potestad, rectificando la doctrina que había sostenido desde el fallo “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata” de 1911 respecto de que *“las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”*. La sentencia del 21 de marzo de ese año sostuvo tal criterio fundándolo en ocho razones:

1. El origen constitucional de las municipalidades, reconocidos en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional;
2. La existencia de una base sociológica constituida por la población municipal, ausente en las entidades autárquicas;
3. La imposibilidad de la supresión de las municipalidades –no así de otras formas de gobierno local-;
4. El carácter de la legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de entidades autárquicas;
5. El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de las municipalidades establecido por el artículo 33 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, frente al carácter contingente de las entidades autárquicas;

6. El alcance de las resoluciones municipales que comprende a todos los habitantes de su jurisdicción;
7. La posibilidad de creación de entidades autárquicas por parte de las municipalidades, lo que los distingue de ellas;
8. La elección popular de sus autoridades municipales, histórica desde los orígenes de la Nación Argentina.

La definición del *Régimen Municipal* corresponde a cada una de las veintitrés provincias, que en sus Constituciones lo incluyen como un capítulo específico en cada una de ellas⁴⁸. Esta fuente del derecho es completada por la *Ley de las Municipalidades*, sancionada por cada una de las legislaturas provinciales, que define el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria del régimen municipal.

Los requisitos para la creación de municipios, potestad del parlamentario provincial, varían substancialmente en las distintas provincias, aunque resulta mayoritaria la fijación de mínimos de población; otras incluyen cierto número de electores o una densidad poblacional mínima o, directamente, no fijan ningún requisito, quedando sujeta la creación de gobiernos locales a una ley específica de la Legislatura provincial. Se presenta una gran heterogeneidad para la creación de municipios, pues si en la provincia de Catamarca se requiere un mínimo de 500 habitantes, en la de Santa Fe es de 10.000 habitantes.

Adicionalmente, las provincias definen la categorización de los gobiernos locales, existiendo algunas que otorgan las mismas competencias por igual a todos sus gobiernos locales⁴⁹, mientras que otras definen hasta cinco niveles diferenciales entre distintos tipos de municipios y gobiernos locales⁵⁰. En síntesis, podemos clasificar los gobiernos locales argentinos en cuatro grandes grupos:

⁴⁸ En algunas provincias se limita a una larga enumeración de competencias, institutos y mecanismos, mientras que en otras se delega ello en la ley de municipalidades.

⁴⁹ En la provincia de Buenos Aires, la más importante del país considerando su historia, su gravitación política y la significación de las actividades económicas que se desarrollan en su territorio, existen 135 municipalidades con iguales potestades y competencias, independientemente de su superficie y población. Así incluye al municipio de La Matanza, con 1.775.816 y el de Tordillo, con 1.764 habitantes (Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010).

⁵⁰ Citando un ejemplo, en la provincia de Santiago del Estero, se reconocen en la Constitución de 2005 cinco niveles de gobiernos locales: *municipalidades de primera categoría* (con población mayor de 20.000 habitantes); *municipalidades de segunda* (entre 19.999 y 10.000 habitantes); *municipalidades de tercera* (entre 9.999 y 2.000 habitantes); *comisiones municipales* (creadas por ley provincial en

- Gobiernos locales sin jerarquía municipal. Estos últimos responden a distintas denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas, que no representan un tipo particular de gobierno local sino sólo denominaciones que asignan las distintas constitucionales provinciales⁵¹;
- Municipalidades sin ejercicio de la autonomía⁵²;
- Municipalidades sin carta orgánica, con ejercicio semi-pleno de la autonomía municipal;
- Municipalidades con carta orgánica y ejercicio pleno de la autonomía municipal.

La Argentina tiene, de acuerdo a los últimos datos existentes, un total de 2.391 gobiernos locales, de cuáles 1.129 son municipios y 1.262 son gobiernos locales sin jerarquía municipal.

CUADRO N°1 – GOBIERNOS LOCALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA POR TIPO DE MUNICIPIO Y OTRAS FORMAS ADMINISTRATIVAS, POR PROVINCIA

Provincia	Gobiernos locales					
	Total	Municipios				Otras formas administrativas de gobiernos locales
		Total	Primera o única categoría	Segunda categoría	Tercera categoría	
Total	2.391	1.129	791	214	124	1.262
Buenos Aires	135	135	135	-	-	-
Catamarca	36	36	36	-	-	-
Chaco	76	69	11	22	36	7
Chubut	47	27	7	20	-	20
Córdoba	427	249	249	-	-	178
Corrientes	69	69	69	-	-	-
Entre Ríos	275	77	32	45	-	195
Formosa	55	27	2	6	19	28
Jujuy	61	21	21	-	-	40
La Pampa	79	58	58	-	-	21
La Rioja	18	18	18	-	-	-
Mendoza	18	18	18	-	-	-
Misiones	75	75	14	36	25	-
Neuquén	58	36	13	10	13	22

poblaciones de menos de 1.999 habitantes); y *comisiones rurales de fomento* (en aquellas localidades que no existen otras formas de gobierno local).

⁵¹ Una comisión municipal de una provincia puede tener atributos institucionales que en otra provincia sólo están reservados a un municipio.

⁵² Es el caso de las municipalidades de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.

Río Negro	75	38	38	-	-	37
Salta	59	31	16	15	-	28
San Juan	19	19	7	4	8	-
San Luis	66	18	18	-	-	48
Santa Cruz	20	14	14	-	-	6
Santa Fe	363	48	2	46	-	315
Santiago del Estero	248	28	5	5	18	220
Tierra del Fuego	3	3	3	-	-	-
Tucumán	112	19	5	9	5	93
Fuente: Actualización propia al 8/2015 en base a datos originales del INDEC (6/2004)						

Considerando la caracterización poblacional del sistema, resulta notable su heterogeneidad: dos municipios superan el millón de habitantes⁵³ y concentran casi el 8% de la población argentina mientras que existe un gobierno local con seis habitantes⁵⁴. En términos globales, más del 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes, lo que muestra un fenómeno claro de *inframunicipalismo*⁵⁵: sólo ciento veinte municipios poseen más de 50.000 habitantes; cincuenta y cuatro, más de 100.000 habitantes; y sólo treinta, más de 250.000 habitantes. Podemos resumir que el sistema tiene un conjunto de grandes aglomeraciones integradas por varias municipalidades –el Área Metropolitana de Buenos Aires⁵⁶, las áreas metropolitanas de las ciudades capitales de las provincias más populosas⁵⁷ y dos grandes ciudades de la provincia de Buenos Aires⁵⁸– que

⁵³ La municipalidad de La Matanza (en la provincia de Buenos Aires), 1.775.816 y la de Córdoba (en la provincia homónima), 1.329.604 habitantes (Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010).

⁵⁴ La Junta de Gobierno de Arroyo Maturrango, en la provincia de Entre Ríos, con sólo 4 habitantes, de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

⁵⁵ Lo caracteriza el pequeño número de habitantes de los gobiernos locales, algo que ha sido suficientemente analizado para el caso español, francés o italiano. Estos pequeños gobiernos locales poseen estructuras institucionales inviables que generan una carga indebida para los recursos de la sociedad y que tienen una capacidad limitada para administrar las competencias delegadas y cumplir aún las funciones más básicas para sus ciudadanos. Ver: ITURBURU, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el *inframunicipalismo* argentino. *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública.

⁵⁶ Las veinticinco municipalidades del Área Metropolitana de Buenos Aires sumaban, de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, un total de 9.910.282 habitantes, un 24,7% del total de población del país.

⁵⁷ Como las capitales de las provincias de Córdoba, Mendoza, Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe, Salta, Corrientes, Chaco y Misiones.

⁵⁸ Las ciudades bonaerenses de Mar del Plata y Bahía Blanca.

concentran la mayor proporción de población del país –un 58% del total- y un extendido número de pequeños gobiernos locales de escasa población.

Respecto de la jurisdicción territorial, los gobiernos locales argentinos se dividen en dos tipos: *los de ejido colindante* y *los de ejido urbano*. Los primeros suponen que todo el territorio provincial queda comprendido en jurisdicciones con límites en común⁵⁹, incluyendo áreas urbanas y rurales. En los segundos, la jurisdicción municipal coincide con aquella de la aglomeración física de la localidad, que pueden contar o no con un área rural anexa: en algunos casos la ley determina los límites de esta proyección territorial⁶⁰, en otros lo hace el propio municipio con la prestación de servicios⁶¹. El municipio con mayor superficie del país posee una extensión de 41.137 km²⁶² mientras que los más pequeños se limitan a la aglomeración de pocas viviendas.

Considerando su diseño institucional, los municipios argentinos tienen sólo dos poderes: un poder ejecutivo local, integrado por un *intendente*⁶³ electo –en algunos casos, acompañados por un vice intendente electo en fórmula⁶⁴- y un poder deliberativo local, denominado *Honorable Concejo Deliberante* –llamado en otras provincias *Concejo Municipal*- integrado por un número variable de *concejales*⁶⁵. Cabe consignar que los integrantes del legislativo municipal no cumplen otra tarea que la sanción de las ordenanzas municipales y no poseen dedicación exclusiva a esa tarea pese a gozar de una dieta mensual.

Los intendentes pueden ser reelectos por un mandato consecutivo, pero en algunas provincias no existen limitaciones; los concejales, cuentan con reelección indefinida,

⁵⁹ Este sistema se ha desarrollado a la semejanza de los municipios españoles. En la Argentina es propio de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan y Santa Fe.

⁶⁰ Los criterios utilizados son: puntos geográficos, como en Tierra del Fuego o la distancia desde la sede de la municipalidad, como en las de San Luis y de Santiago del Estero.

⁶¹ Es la llamada definición *funcional*; en algunos casos, existe una limitación de superficie para esta prestación, como en la provincia de Tucumán.

⁶² La municipalidad de Malargüe, en la provincia de Mendoza.

⁶³ Tal la denominación del alcalde en Argentina; sólo en una provincia se lo designa *presidente municipal*. En los gobiernos locales no municipales el cargo adquiere distintos nombres: presidente comunal, delegado o comisionado.

⁶⁴ El vice intendente sólo reemplaza al intendente en caso de ausencia, incapacidad, muerte o renuncia.

⁶⁵ Esta variabilidad se da habitualmente en función de la población municipal: en la provincia de Córdoba podrían contar hasta con treinta y dos concejales; la mínima cantidad, tres, en las municipalidades de menos de 5.000 habitantes en la provincia de La Rioja o Salta, por citar sólo dos ejemplos.

con excepción de la provincia de Corrientes, donde cuentan con una única reelección inmediata.

Su mandato es de cuatro años. Son elegidos simultáneamente por el mismo período –e inclusive en la misma papeleta-; en otros, hay renovaciones parciales en elecciones de medio término. En el caso de los intendentes, son electos por simple mayoría; en el caso de los concejales, habitualmente por representación proporcional pura, aunque, dentro de los atributos propios de la autonomía, algunos municipios han optado por combinarlo con un sistema de circunscripciones uninominales en las elecciones de medio término. Las elecciones locales son organizadas por la justicia electoral provincial, de acuerdo a las normas constitucionales, a las leyes provinciales y, en las municipalidades con Carta Orgánica, a lo expresado en ella. Pueden estar temporalmente asociadas a las provinciales y, eventualmente, a las nacionales, aunque algunas cartas orgánicas indican taxativamente que deben realizarse comicios autónomos.

En otro tipo de gobiernos locales no municipales, existen otras formas, como órganos colegiados –integrados habitualmente por tres o cinco miembros- o comisionados municipales unipersonales; en ambos casos, resumen las funciones ejecutivas y legislativas. Sus integrantes son electos por sufragio popular y los mandatos pueden ser de dos⁶⁶ o cuatro años.

En el orden presupuestario, también existe una gran heterogeneidad pues cada provincia sanciona sus propias *leyes de coparticipación municipal*⁶⁷ y asigna la masa de recursos utilizando distintos criterios de distribución de ingresos de coparticipación federal y de regalías –eléctricas, gasíferas, petroleras y mineras-, de ingresos propios –a los ingresos brutos, los impuestos a la propiedad urbana y a la propiedad rural, la patente automotor, el impuesto a los sellos- y de otros recursos –como los ingresos de juego-. A ello debe agregarse que los criterios de distribución secundaria de recursos hacia los gobiernos locales: priman habitualmente la población total, la densidad poblacional y la prestación de servicios, aunque más recientemente se han incorporado criterios vinculadas a conductas fiscales sensatas, como los niveles de

⁶⁶ Por ejemplo en las comunas de la provincia de Santa Fe.

⁶⁷ Tres provincias –las de Jujuy, La Rioja y San Juan- aún carecen de una ley de coparticipación, por lo cual las transferencias se realizan de acuerdo a un convenio fijo, suponiendo una importante limitación de la autonomía municipal.

recaudación de ingresos propios y la proporción de recursos destinados al pago de nóminas, entre otros.

La participación del nivel municipal en el gasto público total consolidado era, en 2012, del 8%, equivalente al 2,7% del PIB (CENTURION 2012): esto representaba algo más de dos mil millones de euros. Considerando la participación de los tres niveles gubernamentales en el gasto público consolidado y los servicios efectivamente prestados, podemos señalar que las principales competencias desarrolladas por las municipalidades son la provisión de servicios urbanos, la promoción y asistencia social y el funcionamiento de la administración (PORTO 2009). Respecto de la estructura del gasto, puede señalarse una alta concentración en gastos corrientes –casi el 90% del total-, lo que explica bajos niveles de inversión: conceptos como la obsolescencia del equipamiento informático, vial y automotor de los gobiernos locales o la falta de mantenimiento de los equipamientos físicos son los testimonios de ello (CRAVACUORE 2007a).

Los ingresos consolidados del sector municipal constituyen apenas el 4% del total de los del Estado (PORTO 2009), lo que muestra la debilidad del sistema fiscal local y la alta dependencia de la transferencia de recursos que las provincias asignan para los egresos ordinarios y de las transferencias nacionales para las obras de infraestructura. El endeudamiento municipal está regulado en el régimen municipal de cada provincia. Generalmente no existen límites para su tope –sólo se han incorporado en algunas leyes provinciales de responsabilidad fiscal⁶⁸-, aunque sí existe restricción en la proporción del presupuesto anual municipal que puede destinarse al pago de capital e intereses, con un máximo del 20% o 25%.

Los servicios de la deuda externa para el conjunto de gobiernos locales se estimaron en 215 millones de dólares en el año 2005, de acuerdo a fuentes del Banco Interamericano de Desarrollo. Este endeudamiento data de la década de 1990, cuando los organismos internacionales facilitaron recursos para la construcción de obras de infraestructura (BIRF 2001).

El endeudamiento de los gobiernos locales mediante la emisión de títulos municipales en el mercado de capitales es aún infrecuente, existiendo sólo un pequeño número de municipios que lo han hecho (FRANCO 2013; DOPAZO 2013).

⁶⁸ Es el caso de las de Formosa, Mendoza y Misiones.

El primer control sobre la ejecución presupuestaria es labor del Honorable Concejo Deliberante, que lo hace políticamente a la finalización del año fiscal; usualmente, lo eleva al tribunal de cuentas, sea este de carácter local -como en muchos municipios autónomos⁶⁹- o, más frecuentemente, provincial. Este organismo analiza los aspectos legales-contables de la ejecución presupuestaria, verificando el apego a las reglas formales de contabilidad preestablecidas y la conformidad a los mandatos presupuestarios. El control de gestión resulta infrecuente y en los pocos gobiernos locales que han implementado se realiza directamente como un procedimiento interno del Ejecutivo local.

En términos de capacidades institucionales, en los más de dos mil gobiernos locales podemos encontrar grandes diferencias:

- Gobiernos locales que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su agenda, definiendo problemáticas y soluciones propias, seleccionando las políticas provinciales y nacionales que ejecutarán y asignando recursos propios para aquellas tareas consideradas prioritarias;
- Gobiernos locales que se limitan a ejecutar las políticas nacionales y provinciales, sin capacidad de formular sus propias agendas, pero con vocación de expandirlas en las nuevas funciones municipales; y
- Gobiernos locales que ejecutan una agenda tradicional y sólo buscan mantener el empleo público como herramienta de clientelismo para la reproducción partidaria en el poder.

3. Las competencias municipales

Un hecho determinante en la Argentina contemporánea fue la sanción de dos leyes nacionales, la N° 23.696 de Reforma del Estado y la N° 23.697 de Emergencia Económica que, sancionadas en agosto de 1989, iniciaron un proceso de transformación: si hasta entonces en el país había predominado un modelo estatal

⁶⁹ Estos tribunales de cuenta locales se caracterizan en las constituciones provinciales y en las cartas orgánicas municipales. Pueden integrarse con vecinos —electos por el sufragio popular, con un procedimiento equivalente al de los concejales— o, más frecuentemente, con contadores públicos y/o juristas de la matrícula local elegidos por el Honorable Concejo Deliberante con mayoría calificada.

fuertemente centralista, a la vez que productor de bienes y servicios públicos, en pocos años se evolucionó hacia uno basado en la prestación de servicios mínimos y en el papel regulador. En términos generales, las características más relevantes de este proceso fueron:

- *La privatización de empresas públicas:* en la Argentina, el Estado tenía hasta entonces el monopolio sobre las telecomunicaciones; la televisión por aire; el correo postal; la provisión de agua y servicios de saneamiento; la producción y distribución de gas y electricidad; la actividad portuaria; el transporte ferroviario de pasajeros y carga; y el mantenimiento de las rutas nacionales y vías de navegación. Adicionalmente, las empresas públicas tenían una posición dominante sobre la producción siderúrgica y petrolera, y sobre el transporte aéreo y marítimo. Todas estas actividades pasarían, tanto en la titularidad de los servicios como en la modalidad de prestación, a manos privadas en poco menos de una década;
- *La desregulación de la economía,* que implicó la eliminación del régimen de control de precios, la supresión de regulaciones para las inversiones extranjeras, la liberalización del mercado de cambios y de los flujos internacionales de divisas; la autonomía del Banco Central; y la desregulación del mercado petrolero, entre otras medidas-;
- *La reforma de la administración pública,* mediante la eliminación, modificación, fusión o transferencia de organismos, así como achicamiento del número de funcionarios-; y
- *La descentralización de algunos servicios hacia las provincias,* como la educación media y terciaria no universitaria, los hospitales que poseía la Nación en algunas ciudades y los servicios de agua y saneamiento que no se habían transferido previamente.

Esta Reforma del Estado tuvo importante impacto sobre los niveles sub nacionales de gobierno, en especial sobre los gobiernos locales:

- *La transformación económica de los noventa se manifestó en un incremento del desempleo y en la crisis de las economías regionales.* Las municipalidades

debieron hacer frente a los llamados *nuevos pobres*⁷⁰ que se sumaron a las filas de los *pobres estructurales* que requirieron que se los asistiera. Si bien una parte de la población siempre apeló a la asistencia social directa –que, por otro lado, era totalmente funcional con el tradicional modelo clientelar de acumulación política-, otra gran cantidad comenzó a demandar la asistencia del Estado. Estos sectores requirieron de una atención especial pues no habían participado históricamente de los circuitos de distribución de bienes de asistencia y generó un desafío adicional para la gestión social. Desde una perspectiva territorial, el fenómeno del empobrecimiento se mostró aún más en aquellas regiones no favorecidas por las políticas de competitividad, como en las grandes áreas industriales –en especial, los cordones industriales de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba y Rosario- o los enclaves de las grandes empresas estatales privatizadas⁷¹, sujetas al repentino incremento de la desocupación.

- *El desmantelamiento del Estado del bienestar en los niveles superiores de gobierno.* El empobrecimiento cada más generalizado fue acompañado por la ruptura de la idea de la redistribución como inherente al papel del Estado. Desde la década del cuarenta se había estructurado un modelo de Estado planificador y regulador del mercado, productor de bienes y servicios considerados estratégicos -energía, transporte, comunicaciones- y que desempeñaba el papel de principal actor en proceso de desarrollo. Este Estado, que había buscado garantizar la igualdad en los derechos sociales, sufrió una quiebra cuando se materializaron las políticas que revolucionaron el ordenamiento del sistema estatal. Sin embargo, la velocidad del proceso de desmantelamiento del Estado del bienestar parece haber sido más rápido en términos de la limitación del proceso inversor estatal y menos en el consenso social respecto de la necesidad de esta reestructuración. No obstante ello, eso supuso que los sectores pobres se dirigieran a los gobiernos locales en búsqueda de empleo o de asistencia social.

⁷⁰ Incluiríamos a aquellos sectores de ingresos medios y de la clase obrera que se empobrecieron como resultado del proceso de concentración del ingreso y de la extensión del desempleo.

⁷¹ Ejemplo de ello fueron las ciudades siderúrgicas de Perico y Palpalá (Jujuy) y San Nicolás (Buenos Aires); las mineras de Malargüe (Mendoza), Sierra Grande (Río Negro) y Río Turbio (Santa Cruz); las petroleras de Plaza Huincul y Cutral-Có (Neuquén) y Tartagal y General Mosconi (Salta); y las ferroviarias de Tafí Viejo (Tucumán) y Junín (Buenos Aires).

- *El proceso de descentralización.* Mucho se ha discutido pero este proceso originado en los niveles superiores de gobierno implicó que los gobiernos locales tuvieran que asumir rápidamente funciones sin la contraparte de recursos suficiente para garantizarlos y, generalmente, sin la capacidad de gestión para desarrollarlas.

Como resultado de esto, en la década del 1990 se originó un nuevo esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno en la Argentina:

- Un conjunto de *competencias exclusivas del Estado nacional* como la defensa nacional, el manejo de los asuntos exteriores y la regulación del transporte aéreo, marítimo, ferroviario y automotor interprovincial, así como la reglamentación del correo postal, de la provisión de distribución de gas por red y de las telecomunicaciones;
- Un conjunto de *competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales*, como la educación superior⁷², la justicia⁷³, la seguridad social⁷⁴, la seguridad pública⁷⁵ y el mantenimiento de las rutas interjurisdiccionales;
- Un conjunto de *competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales*, como la construcción de obras de infraestructura⁷⁶, la atención de colectivos sociales débiles -menores, jóvenes, adultos mayores, discapacitados y drogodependientes-, la defensa del

⁷² La regulación de la educación universitaria depende del gobierno nacional y la terciaria no universitaria de las provincias. Igualmente, el artículo 26° de la ley nacional N° 24.521 de Educación Superior autoriza a las provincias a crear universidades provinciales, como lo han hecho las de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos y San Luís.

⁷³ En la Argentina existe dos sistemas judiciales complementarios: el *federal*, con competencia en asuntos que involucran al Estado nacional; y el *provincial*, dependiente de cada provincial, que tiene injerencia en asuntos penales, civiles, administrativos y de familia, entre otros.

⁷⁴ Los empleados del sector públicos de algunas provincias no aportan al sistema previsional nacional, sino a Cajas Previsionales estatales propias.

⁷⁵ En el país existe una Policía Federal, que actualmente presta sus funciones en la ciudad de Buenos Aires y que, en el resto del país, actúa como brazo auxiliar de la justicia federal; en cada provincia existe una policía provincial. Adicionalmente, bajo la órbita federal, existen tres fuerzas de seguridad de creciente despliegue en todo el territorio nacional: la Gendarmería Nacional –que originalmente realizaba el control de las áreas de frontera terrestre-, la Prefectura Naval Argentina –dedicada al control de la seguridad en el mar, los ríos, lagos y puertos- y la Policía de Seguridad Aeroportuaria –orientada al control de la seguridad en los aeropuertos-.

⁷⁶ Las municipalidades, en principio, podrían destinar una parte de su presupuesto a la realización de pequeñas obras de infraestructura (cordones y cunetas, asfaltado de calles, construcción de refugios), pero solicitan habitualmente financiación para obras mayores al Estado Nacional y las provincias. Generalmente se establecen acuerdos específicos que evitan superposiciones.

consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte social, la promoción de la salud⁷⁷, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor⁷⁸, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural;

- Un conjunto de *competencias exclusivas de las provincias*, como el servicio educativo⁷⁹, el financiamiento de la construcción de viviendas sociales⁸⁰ y la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica⁸¹;
- Un conjunto de *competencias compartidas entre el gobierno provincial y las municipalidades*, como la provisión de servicios públicos⁸², la prestación del

⁷⁷ El sistema de salud se ha basado históricamente en múltiples efectores concurrentes: el Estado Nacional, las provincias, los gobiernos locales, las llamadas *obras sociales* de los sindicatos de trabajadores y, marginalmente, el sector privado. En las provincias, existen situaciones disímiles: mientras que unas han optado por mantener un control exclusivo sobre la totalidad de los efectores, otras han transferido a los gobiernos locales los de menor complejidad (hospitales locales y unidades de atención primaria de la salud) y otras no lo han hecho, pero han delegado en la práctica la provisión de insumos médicos en los gobiernos locales, corriendo sólo por las provincias el pago de salarios.

⁷⁸ El gobierno nacional tiene autoridad sobre las líneas interprovinciales; las provincias, sobre las intermunicipales; y los gobiernos locales, por las que atraviesan con exclusividad su territorio.

⁷⁹ Al igual que en el caso de la salud, el Estado Nacional transfirió la totalidad de sus efectores a las provincias: a inicios de los ochenta lo hizo con las escuelas básicas (hasta entonces, tanto la Nación como las provincias poseían establecimientos de este tipo) y en 1992 lo hizo con las escuelas de enseñanza media y terciaria no universitaria.

⁸⁰ La provisión de la vivienda social fue históricamente una competencia concurrente de la Nación (a través de un fondo de financiamiento específico, el *Fondo Nacional de la Vivienda*) y las provincias. En la década del noventa, la Nación descentralizó los fondos del FONAVI, transfiriendo la competencia con exclusividad a las provincias, tomando éstas distintas opciones: mientras que algunas decidieron tener una política centralizada, otras optaron por descentralizar los fondos provinciales hacia las municipalidades. En el caso de políticas centralizadas, los gobiernos locales suelen presentar pedidos por las viviendas sociales requeridas, en virtud del déficit habitacional que poseen. Una opción novedosa es que algunos gobiernos locales han implementado políticas de vivienda de diseño propio, a través de institutos municipales con fondos específicos o a través de mecanismos financieros alternativos como los círculos de ahorro previo. Otros gobiernos locales han avanzado en promoción de la autoconstrucción habitacional entre los sectores populares.

⁸¹ Esto con excepción de la distribución en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la conurbación de la ciudad de La Plata. Ello es el resultado de un principio jurídico general que delega en los niveles inferiores de gobierno la regulación de los servicios públicos con excepción de aquellos que ya hubieran sido prestados por el Estado Nacional.

⁸² Respecto de las competencias jurisdiccionales sobre los servicios públicos, las constituciones provinciales determinan distintas asignaciones: mientras que algunas aluden a una responsabilidad provincial (Jujuy, Santa Fe y Tierra del Fuego), la mayoría entiende que el reconocimiento o creación de un servicio público es una facultad concurrente del estado provincial y municipal (Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén y Salta) y otras entienden que se trataría de una facultad originariamente municipal (Corrientes, San Luís Santa Cruz, Santiago del Estero y San Juan).

servicio público de agua y saneamiento⁸³, la protección contra incendios⁸⁴ y la atención de la salud⁸⁵.

- Por último, existe un conjunto de *competencias exclusivas de las municipalidades*.

No alcanza con el análisis de las fuentes del derecho para conocer estas competencias, dado que no variaron sustancialmente en los últimos años: si las contrastamos con los temas de la agenda local contemporánea, observaremos que las municipalidades se ocupan de un conjunto de tareas sustancialmente más amplio: ello ha llevado a diferenciar aquellas normadas de las realmente ejercidas⁸⁶. Históricamente, las competencias municipales en Argentina se limitaron a tres grandes campos de intervención:

- *La construcción y al mantenimiento de la infraestructura urbana*, incluyendo la provisión de alumbrado público, la limpieza y recolección de residuos sólidos

⁸³ La complejidad del sistema de distribución del agua potable y el saneamiento, es resultado de una compleja historia en torno a la descentralización. los servicios de potabilización y abastecimiento de agua estuvieron a cargo de una empresa pública nacional, denominada *Obras Sanitarias de la Nación*; en 1980 los servicios fueron descentralizados en favor de las provincias, que constituyeron empresas públicas provinciales (y en un caso, el de la ciudad de Mar del Plata, una empresa pública municipal). En el Área Metropolitana de Buenos Aires, por dificultades políticas en la constitución de un ente tripartito entre el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la ciudad homónima, la empresa quedó prestando el servicio en las veinticuatro municipalidades (aunque la Estado Nacional sólo retuvo su competencia sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires). La empresa fue privatizada en 1993 y nuevamente estatizada el 21 de marzo de 2006 por los reiterados incumplimientos contractuales del operador privado; en las provincias, las empresas locales fueron privatizadas a lo largo de la década del 1990 aunque algunas también han sido estatizadas por incumplimientos contractuales o deficiencias en el servicio; en algunas ciudades del interior, lo hace el sector cooperativo local por concesión municipal; y en la mayor parte de las municipalidades de menor tamaño, se hace bajo la modalidad de gestión directa.

⁸⁴ El combate a incendios depende de las policías provinciales -y de la Policía Federal Argentina en la ciudad de Buenos Aires-. Sin embargo, sólo existen cuerpos de bomberos profesionales en las ciudades más populosas; en las localidades más pequeñas, cuerpos de voluntarios que son apoyados financieramente por los gobiernos provincial y local –aunque no de manera regular- y por la propia ciudadanía a través de sociedades cooperadoras.

⁸⁵ Existen numerosas alternativas al respecto: mientras que en algunas provincias el sistema de salud se encuentra en su totalidad en manos de ellas, en otras sólo tienen a su cargo los efectores de alta complejidad y delegan en las municipalidades la atención primaria de la salud, en otras el sistema; en otras no existen reglas fijas, siendo variables las situaciones de acuerdo a factores aleatorios.

⁸⁶ Alejandro Villar ha planteado la diferencia entre competencia y función municipal: mientras que la primera se refiere a aquellas tareas que la Constitución provincial, la ley de las municipalidades y, eventualmente, la carta orgánica del gobierno local en el caso de municipalidades autónomos, mientras que la *función municipal* da cuenta de las tareas que en el imaginario colectivo son adjudicadas a los gobiernos locales. Ver: VILLAR, A. (2002); *Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios – Universidad Nacional de Quilmes.

urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales⁸⁷, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano;

- La *regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio*, incluyendo la regulación sobre el hábitat -como la emisión de permisos de construcción de viviendas-, las actividades económicas –por ejemplo, la habilitación de emprendimientos comerciales e industriales- y el tránsito urbano;
- La *asistencia a la población en riesgo*, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

Estos campos de intervención son los consagrados en el régimen municipal de las Constituciones provinciales, que han cumplido con mayor o menor eficacia todos los gobiernos locales argentinos. Sin embargo, en la década de 1990, una parte de ellos – aquellos dotados de mayores capacidades institucionales, con mayor disponibilidad de recursos humanos y recursos financieros– comenzaron a asumir un conjunto de nuevas responsabilidades, definiendo una nueva agenda que se extendería poco a poco a otros gobiernos locales. La misma incluye los siguientes tópicos:

- La *preservación del medio ambiente*, incluyendo la recuperación de los recursos naturales explotados excesivamente en el pasado;
- La *seguridad ciudadana*: si bien esta función no es característica de la mayor parte de los gobiernos locales en Argentina, alcanza particular importancia en algunos municipios, que han avanzado desde el apoyo económico a las fuerzas policiales existentes en el territorio hasta la constitución de fuerzas de seguridad propias. Otros han avanzado en una política activa de protección de los derechos humanos, que busca evitar que los efectivos policiales caigan en conductas impropias.
- La *promoción económica*: esta es la función en la que más han avanzado los gobiernos locales argentinos. Podemos encontrar un abanico amplio de

⁸⁷ La construcción y mantenimiento de las arterias urbanas corresponden a la jurisdicción municipal, a excepción que éstas coincidieran físicamente con vías provinciales o nacionales. Respecto de la infraestructura vial rural, en las municipalidades de ejido colindante, los gobiernos locales pueden encargarse del mantenimiento de los caminos rurales, mientras que en otras provincias no, recayendo entonces la responsabilidad en la Dirección de Vialidad de cada provincia.

estrategias para la promoción del empleo y la generación de trabajo, principales temas de la agenda pública desde mediados de la década del 1990. En este período se crearon, en un número importante de municipios, áreas especializadas de Desarrollo Económico. Algunos gobiernos locales han sido bastante activos, no solamente aportando capital propio para apoyar financieramente a la micro, pequeña y mediana empresa sino involucrando al sector privado, logrando catalizar acciones con las cámaras empresariales locales para el sostenimiento financiero de emprendimientos. Las estrategias características del desarrollo local en Argentina pueden sintetizarse en: la creación de agencias de desarrollo local; la elaboración de planes estratégicos; el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y de la competitividad empresarial; la puesta en marcha de programas de formación de recursos humanos; el desarrollo de infraestructura de interés empresarial; la formación de consorcios intermunicipales para el desarrollo económico; el micro financiamiento empresarial; la incubación de empresas; y las políticas de promoción del empleo productivo y de la economía social, entre otros.

- La *defensa del consumidor*: era un tópico habitual sólo en la Ciudad de Buenos Aires y en las capitales provinciales pero, paulatinamente, comenzó a aparecer en las ciudades de menor cantidad de habitantes.
- Un área de creciente inclusión en la agenda local, y vinculado con el anterior, es la cuestión del *acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales*, apelando a mecanismos de no judicialización de los conflictos, como la mediación comunitaria.
- La *promoción social*: dada la existencia de una demanda por atender a una mayor cantidad de población –por el incremento de los niveles de pobreza-, acompañada por la modalidad de focalizar la atención en determinados colectivos, se implementan políticas para la minoridad, la juventud, la tercera edad⁸⁸, la equidad de género, la discapacidad, la prevención de las adicciones, la salud, la promoción cultural y el deporte no competitivo.

⁸⁸ La asistencia social a la Tercera Edad en el país corre principalmente por una institución nacional denominada PAMI, que tiene más de tres millones de beneficiarios. Aunque la misma tiene una estructura de unidades jurisdiccionales con agencias en las ciudades más populosas, en las localidades más pequeñas es el gobierno local quien actúa como agencia del programa.

- La *educación* en sus distintos niveles: durante los años noventa encontramos gobiernos locales que cubrieron la oferta educativa faltante, mediante el apoyo a centros educativos complementarios⁸⁹, el otorgamiento de becas estudiantiles y, por último, aquellos que comenzaron a desarrollar una política educativa propia⁹⁰.

Difícilmente encontremos gobiernos locales que desplieguen simultáneamente todas estas nuevas funciones. Esto responde a las restricciones y limitantes de los gobiernos locales y, adicionalmente, porque no todas las sociedades reclaman lo mismo y al mismo tiempo: así las demandas ciudadanas tienen un peso relevante en la conformación de las agendas locales.

Existe otro grupo de tareas que realizan los gobiernos locales argentinos en la actualidad que resultan *emergentes de un proceso reciente de desconcentración formal y de hecho* que han realizado las provincias y la Nación. Sin representar nuevas competencias en el sentido estricto -básicamente porque las Constituciones provinciales y las leyes de municipalidades no ha sufrido modificaciones substanciales-, las primeras se encuentran formalizadas en actos resolutivos de nivel nacional o provincial, otorgándoles competencia a los gobiernos locales. Ejemplos de ello son los *fondos de asistencia a las micro, pequeñas y medianas empresas* resultante de que los programas provinciales y nacionales están orientados para que los gobiernos locales sean los ejecutores de estas políticas. Por otra parte, existen competencias que han sido desconcentradas hacia las municipalidades sin que existan marcos normativos, como el *apoyo logístico a las fuerzas policiales provinciales*, el *mantenimiento perentorio de infraestructura escolar* o la *preservación del patrimonio cultural y natural*.

Como resumen de lo visto hasta aquí, el gobierno argentino ha visto ampliada substancialmente su agenda desde el comienzo de la Transición Democrática hasta el

Adicionalmente, las municipalidades ejecutan los programas nacionales a los ancianos indigentes, recibiendo fondos específicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

⁸⁹ Estas instancias educativas están a mitad de camino entre la educación y la promoción social: asisten a los alumnos en la realización de tareas extraescolares, a la vez que se realizan actividades recreativas, deportivas y culturales.

⁹⁰ Resulta común que las municipalidades de mayor tamaño tengan institutos de enseñanza preescolar para niños de 3 y 4 años, o que financien las llamadas *extensiones universitarias*, por las cuáles algunos cursos o carreras se dictan, con el financiamiento de las municipalidades, en sedes alternativas.

presente por la presión de las crecientes demandas ciudadanas, por la desconcentración que han hecho las provincias y, en menor medida, la Nación, y también por las crecientes demandas internas –de capacitación y de incremento de la legitimidad- de la propia administración local.

EL SISTEMA MUNICIPAL ARGENTINO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En este capítulo analizaremos los principales cambios operados en los gobiernos locales argentinos desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983 hasta el presente. La selección de este período permitirá contextualizar históricamente el surgimiento del fenómeno intermunicipal en Argentina, dado que la primera regulación jurídica del fenómeno se sancionó en 1987⁹¹ y las primeras experiencias se desarrollaron con posterioridad.

1. Los gobiernos locales argentinos en la Transición Democrática

La situación política de Argentina se caracterizó desde 1930 por su inestabilidad, siendo habitual la alternancia entre gobiernos democráticos y militares: sucesivos golpes castrenses tuvieron lugar en 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976. Adicionalmente, los presidentes electos en 1932, 1938, 1958 y 1964 fueron elegidos en el marco de procesos viciados por el fraude electoral o la proscripción del partido político mayoritario. Por ello, el período iniciado en 1983, de Transición Democrática⁹², abrió un ciclo de estabilidad institucional inédito en la Argentina reciente.

Ello no supuso un camino libre de obstáculos, debiendo sortearse tres grandes riesgos: la crisis económica, resultado del endeudamiento externo heredado del gobierno militar así como la inflación que busco corregirse sin éxito con sucesivos planes de

⁹¹ Fue el artículo 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, que analizaremos en el capítulo 6.

⁹² La Transición Democrática es un tema ampliamente debatido en la Ciencia Política latinoamericana en general y en Argentina en particular, cuyo debate excede esta tesis. Recordemos que el primer análisis para los casos de Europa del Sur y América Latina aparece en la colección de libros publicados bajo el título *Transitions from Authoritarian Rule* de Guillermo O'Donnell, Phillipe Schmitter y Laurence Whitehead (1986). Para Argentina, su discusión pueden seguirse a partir de un conjunto de libros de gran impacto como *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, de Peter Waldman y Ernesto Garzón Valdés (1983); *¿Cómo renacen las democracias?*, de Alain Rouquié y Jorge Schvartzler (1985); *Ensayos sobre la crisis argentina*, de Julio Pinto (1986); *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* de Juan Carlos Portantiero y José Nun (1987) y *Proceso, crisis y transición democrática* de Oscar Oszlak (1988).

estabilización monetaria -1985, 1988, 1989-; el posicionamiento internacional del país tras la guerra por la soberanía sobre las Islas Malvinas de 1982; y el frente militar, caracterizado por cuatro alzamientos castrenses entre 1987 y 1990, originados en el juzgamiento a miembros de las fuerzas armadas por la violación de los derechos humanos.

En este contexto, la Transición Democrática como proceso político condujo a una revalorización del municipio: por un lado, significó un cambio en la forma de hacer política que pasó de la búsqueda de transformaciones integrales a su desarrollo como práctica profesional (GARCÍA DELGADO 1994). Por otro, cambió la forma de participación, orientándose a la obtención de mejoras concretas, posibles, pequeñas y cercanas en la vida cotidiana⁹³. Fue entonces que la acción política se redefinió en una intervención social que se desarrollaba en los asentamientos populares, los centros vecinales, las comisiones de fomento barrial, las cooperativas de vivienda y otras formas novedosas de organización social. La política de los militantes comenzó a hacerse en el *barrio*, territorializándose, y, por lo tanto, encontrando al municipio como principal referencia gubernamental: en pocos años, el municipio se transformaría en el nuevo rostro del Estado ante la sociedad (PIREZ 1991).

La nueva participación puede considerarse como uno de los elementos centrales en la consolidación democrática que, simultáneamente, permitió dotarla de un sentido social y político que le permitió superar los límites formales: el gobierno local fue un lugar ideal para alentarla. Esto se sustentaba en dos cuestiones centrales: por un lado, su papel como órgano más descentralizado del Estado, que tenía una relación directa con la sociedad; por otro, se observaba el surgimiento, desde los tiempos del gobierno militar, de movimientos sociales urbanos que centraban sus demandas en temas puntuales y concretos que tenían como interlocutor privilegiado al municipio.

La democratización y la participación pusieron sobre el tapete el tema de la descentralización, que ofrecía en aquellos años la creencia de su doble papel de poder profundizar la participación y de instrumento para una mayor eficacia social y

⁹³ Uno de los libros pioneros del campo de los estudios municipales en Argentina fue el de Bibiana Del Brutto, *Política Municipal y Participación*, editado en 1986 y que daba cuenta de ese proceso emergente.

económica de la gestión pública (HERZER Y PIREZ 1988)⁹⁴. Sin embargo, la descentralización pronto entró en colisión con un modelo basado en prácticas clientelares, produciendo tensiones aún no resueltas.

En ese contexto, en aquellos años, se generaron distintos procesos al nivel provincial que permitieron encarar reformas: la dinámica político institucional se encontró con problemas generados por antiguas Constituciones provinciales con vicios de legitimidad. En Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan y San Luis iniciaron el camino⁹⁵ y, entre otros aspectos, incorporaron el principio de autonomía municipal. Este proceso se enmarcó en la revalorización de los poderes locales ligado a los de participación y descentralización. Asimismo, en las reformas constitucionales provinciales fueron incorporadas las instituciones de democracia semi-directa, que ganaron gran espacio en la agenda pública durante la Transición Democrática. Sin embargo, la profusión de instrumentos contrastaría con el uso restringido de los mismos⁹⁶.

En la medida que la Democracia se consolidó y respetaron los períodos electorales, se generó una dinámica competitiva que, en muchos casos, produjo alternancia en los gobiernos municipales lo que permitió el surgimiento y consolidación de nuevos liderazgos políticos que se sustentaron en su capacidad de gobernar y gestionar la ciudad. La intendencia municipal comenzó a integrar la carrera de los honores que la dirigencia política debía transitar, dado que su ejercicio permitía reconocer la capacidad de gestión y avalar el acceso a cargos de mayor relevancia institucional: ello pudo verse cuando el futuro presidente Carlos Menem (1989 – 1999) eligió como compañero de fórmula a Eduardo Duhalde⁹⁷, reconociendo el creciente peso de los intendentes en la política nacional. Por entonces también comenzó a ser visible un

⁹⁴ *No olvidemos que esta creencia no sólo fue propia del país, sino en general de América Latina, por impulso de quienes observaban en el gobierno local el instrumento de fortalecimiento de democracias más participativas como de quienes postulaban su papel para la mejor prestación de los servicios públicos.*

⁹⁵ Todas estas constituciones se reformaron entre 1986 y 1987; un elemento clave para entenderlo es que los antiguos textos prohibían la reelección de los gobernadores y muchos de ellos querían lograr su reelección.

⁹⁶ Se trata de instrumentos tales como la consulta popular, el referéndum y la revocatoria de mandato. No obstante incluirse en buena parte de los textos constitucionales, muchos de ellos no han sido reglamentados, lo que los vuelve abstractos. Sobre el particular puede consultarse: CRAVACUORE, D. (2009a)

⁹⁷ Había sido intendente del populoso municipio de Lomas de Zamora entre 1974 y 1976, y luego entre 1983 y 1987.

fenómeno insólito hasta entonces: la posibilidad de que funcionarios o legisladores nacionales renunciaran a sus cargos para competir electoralmente en la carrera municipal, con el fin de proyectarse desde allí a la primera magistratura provincial⁹⁸.

2. Los gobiernos locales argentinos durante la década del 1990

Las políticas aplicadas después de 1989, que anticipamos en el capítulo anterior, generaron profundas transformaciones económicas y sociales, impactando fuertemente en los distintos territorios –en especial en aquellos donde el Estado nacional había desarrollado actividades empresariales- pero también en los sistemas de representación. Las reformas encaradas se tradujeron en un ajuste del sector industrial que se profundizaría durante toda la década y que, entre numerosos efectos, generó el retroceso de los obreros industriales en el sistema productivo y su consecuente pérdida de peso en el sistema de representación política, particularmente dentro del gobernante Partido Justicialista.

El crecimiento del desempleo también comenzó a manifestarse en el sector privado después de 1995⁹⁹, particularmente en las áreas metropolitanas de Bahía Blanca, Buenos Aires, Rosario y Santa Fe-. De esta manera las demandas urbanas –como el acceso al suelo y a la vivienda, limitados por la reducción de la inversión estatal y el costo de los servicios públicos - se combinaron con reclamos sociales por el empleo, la salud y la educación, que se territorializaron en el ámbito local, dando lugar al surgimiento de nuevos movimiento sociales que reclamaban soluciones. En este marco, el municipio y la gobernabilidad local adquirieron mayor centralidad en un proceso en el que la dirigencia local ocupó el espacio político que perdía el

⁹⁸ El primer caso fue el de Deolindo Felipe Bittel, ex candidato a la presidencia de la Nación por el Partido Justicialista en 1983 y senador nacional entre ese año y 1987, que renunció a su banca para postularse a la intendencia de Resistencia, capital de su provincia, en una arriesgada jugada política del peronismo chaqueño para un cargo que le había sido esquivo desde el retorno de la Democracia.

⁹⁹ El desempleo se duplicó del 6% en octubre de 1991 al 12,1% en octubre de 1994 y luego se disparó al 18,4% en sólo un semestre, estabilizándose por los dos años subsiguientes. Datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Para ampliar el tema del desempleo en la historia argentina reciente, un excelente documento ha sido producido recientemente por el Dr. Julio Neffa y su equipo de colaboradores del CEIL/PIETTE/CONICET, *Actividad, Empleo Y Desempleo Según La E.P.H. Elementos Para Un Análisis Descriptivo Entre Las Ondas De Mayo De 1974 Y 2003*.

sindicalismo, tanto dentro del Estado –los intendentes- como fuera de él –los líderes de los movimientos sociales¹⁰⁰-.

Este fenómeno se potenció con la Reforma Constitucional de 1994: la elección directa del presidente de la Nación en distrito único magnificó en adelante el peso de los intendentes de las grandes municipalidades –en especial, los del área metropolitana de Buenos Aires, donde está radicado un cuarto de los electores del país¹⁰¹-, que comenzaron a utilizar su influencia en un proceso en el que también perderían peso específico los gobernadores de las provincias menos pobladas¹⁰².

En el marco del incremento del peso político de los gobiernos locales surgió la Federación Argentina de Municipios, cuando intendentes de grandes municipalidades decidieron convocarse para conformar una asociación que los representara, sin distinciones político partidarias. El modelo elegido fue el de representación equilibrada en su órgano directivo entre los intendentes justicialistas¹⁰³, radicales¹⁰⁴ y vecinales¹⁰⁵, agrupados en tres bloques. Ello demostraba el buen clima inicial existente pese al peso

¹⁰⁰ La forma que adquirió la protesta social en Argentina de aquellos años fue la de los *piqueteros*, activistas desocupados y gremialistas clasistas que se caracterizan principalmente por cortes de calles, caminos o rutas, imposibilitando la circulación. Después de 2003 una parte de esos movimientos han sido cooptados por el gobierno nacional mediante ingentes subsidios y otra se ha fragmentado entre múltiples organizaciones de izquierda.

¹⁰¹ En especial los de la Tercera Sección Electoral de la provincia de Buenos Aires. Sobre este tema volveremos en el capítulo VI, pues en ella surgió el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur.

¹⁰² El municipio La Matanza es el quinto distrito más poblado del país, por encima de dieciocho provincias argentinas; Lomas de Zamora es más grande que diez provincias; Quilmes y Almirante Brown que nueve; Merlo que siete; Moreno y Lanús que seis; Florencio Varela, General San Martín y Tigre que cinco; Tres de Febrero y Avellaneda que cuatro; Malvinas Argentinas, Berazategui y Morón que tres; Esteban Echeverría, San Isidro, y San Miguel que dos, y el resto de las municipalidades del Área Metropolitana de Buenos Aires también por encima de la provincia argentina menos poblada.

¹⁰³ El Partido Justicialista es el mayoritario en Argentina desde 1945. El debate para analizar el justicialismo dentro de las corrientes ideológicas clásicas es tan largo como su historia, aunque pudiéramos definirlo como un populismo nacionalista, construido con bases en el sindicalismo, que ha oscilado en distintas épocas por distintos matices. En las que incumben a nuestra tesis, en la década de 1980 poseía rasgos socialdemócratas; en la de 1990, neoliberales –de hecho, se adhirió a la conservadora *International Democrat Union*-; en la década del 2000, es una de las expresiones de los llamados *populismos latinoamericanos*, caracterizados por la emergencia de un liderazgo personalista y carismático, una coalición multiclasista; una ideología asociada a ideas de Nación, pueblo y Estado; polaridad pueblo-oligarquía; la existencia de una tercera vía de desarrollo frente al capitalismo y al socialismo y la cooptación de los movimientos sociales mediante el Estado.

¹⁰⁴ La Unión Cívica Radical, fundado en 1890, fue el primer partido de masas en Argentina. Triunfó en las elecciones presidenciales de 1916, 1922, 1928, 1963, 1983 y 1999. Desde 1983 se han hecho más manifiestos sus rasgos socialdemócratas, adhiriéndose a la Internacional Socialista.

¹⁰⁵ Bajo esta denominación suelen incluirse en el movimiento municipal argentino a todos aquellos intendentes que no responden ni al justicialismo ni al radicalismo: socialistas, liberales, adherentes a partidos provinciales –desprendimientos de los dos banderías mayoritarias, con peso en las de Corrientes, Misiones y Neuquén-, así como los propiamente vecinales –partidos locales de ideología variada-.

diferencial de las distintas fuerzas políticas¹⁰⁶: la ley N° 24.807, sancionada por el Congreso Nacional el 23 de abril de 1997 otorgó definitivo reconocimiento a la misma. Poco antes, el gobierno nacional había creado un órgano especializado, el Instituto Federal de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, creado por decreto N° 2295 del 8 de noviembre de 1993, con el fin de promover la reforma política en las administraciones locales, la eficiencia y calidad de los servicios públicos y la transparencia de la gestión municipal. Este instituto tuvo desde 1995 un activo papel en la búsqueda de consensos alrededor de una fallida tercera elección del presidente Carlos Menem, cuando comenzó a privilegiarse la interlocución directa entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, creando una dinámica que caracterizaría la siguiente década.

Las reformas económicas encaradas por el gobierno nacional redujeron su participación en el gasto consolidado del sector público del 71% en 1986 a 53% en 2000: simultáneamente, la participación de los gobiernos provinciales aumentó del 25% al 37% y el de los gobiernos municipales del 4,3% al 8,4% durante el mismo período (BIRF 2002): para finales de la década, los gobiernos subnacionales eran responsables de casi la mitad del gasto total del Estado. La casi duplicación de los recursos municipales fue un producto indirecto de este incremento de la descentralización fiscal en favor de las provincias –especialmente con la transferencia de los servicios de salud, de educación media y terciaria, y de las partidas para la vivienda social-, dado que la distribución primaria de la coparticipación municipal no fue objeto de cambio.

Desde entonces, pueden percibirse los rasgos característicos de sistema municipal argentino hasta la actualidad: un marco institucional con niveles importantes de autonomía institucional y política, pero dotado de pocos recursos económicos y financieros, con instrumentos potencialmente potentes para el ejercicio de la participación ciudadana pero con un uso de ellos limitado al extremo.

¹⁰⁶ No existen relevamientos regulares sobre la pertenencia política de los intendentes argentinos, algo dificultoso por la elevada fragmentación de las denominaciones, que permite inscribir frentes electorales al nivel local distintos que al nivel provincial y nacional. Un relevamiento telefónico informal realizado por la Federación Argentina de Municipios de 2007 al que hemos tenido acceso indicaba: 50% de intendentes justicialistas, 25% de vecinalistas y 25% de radicales.

3. Los gobiernos locales argentinos en la primera década del siglo XXI

La crisis económica que azotó al país desde los últimos meses de 2001 impactó en todo el territorio nacional, generando nuevas demandas a los gobiernos locales, que se concentraron en atenuar cuanto pudieron los efectos sociales, particularmente entre los sectores más vulnerables¹⁰⁷. Por un lado, orientaron gran parte de su gestión y sus escasos recursos –que venían reduciéndose desde 1998- a la atención de la población pobre y, por otro, se convirtieron en uno de los principales actores territoriales de las políticas sociales nacionales.

Las sucesivas crisis políticas –con la renuncia de los presidentes Fernando De La Rúa (1999 – 2001) y Adolfo Rodríguez Saá (2001)- no tuvieron un paralelismo equivalente al nivel subnacional: las demandas de una renovación dirigente fue hábilmente capeada por los intendentes, poniéndose al frente del reclamo de sus comunidades y estableciendo un diálogo directo que disminuyó las tensiones sociales. Adicionalmente, la crisis económica venía manifestándose en las municipalidades antes de la eclosión de diciembre de 2001, quizás hasta un semestre antes, y esto incrementó los niveles de confianza en las autoridades municipales, que habían gozado de mayor margen de maniobra para resolverla¹⁰⁸.

Adicionalmente, la revalorización de los intendentes fue un fenómeno más asociado al estallido de los partidos¹⁰⁹ y a una creciente importancia de la política territorial en la Argentina que a un proceso de descentralización real del poder. No obstante ello, un rasgo novedoso del sistema político fue la búsqueda de construcción de coaliciones de intendentes –generalmente de municipalidades con gran cantidad de electores¹¹⁰; en

¹⁰⁷ Pese a la importancia de este tema, carecemos de una orientación bibliográfica sobre el peso de la crisis en las municipalidades. El único trabajo que avanza en la problemática es CRAVACUORE (2009b)

¹⁰⁸ Un trabajo pionero fue el de CLEMENTE, A. y GIROLAMI, M. (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires (Argentina): Espacio Editorial, analizando el fenómeno de la crisis en las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Rosario.

¹⁰⁹ Este es uno de los rasgos más característicos de la crisis política argentina: más de una década después los partidos siguen siendo apenas maquinarias que sólo se ponen en marcha en los procesos electorales, canibalizadas por el transfuguismo y la inestabilidad de liderazgo, con excepción de los dirigentes que conducen los Estados. Un artículo esclarecedor es el de: MUSTAPIC, A. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos, *América Latina Hoy* (32), 163-183.

¹¹⁰ Este fenómeno puede verse especialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires: el actual presidente de la Federación Argentina de Municipios, Julio Pereyra, elegido en su cargo

oposición, los alcaldes con limitada base electoral no pueden hacer valer su poder y continúan, como en el pasado, sometidos al poder provincial.

También en estos años se debilitaron los concejos deliberantes, como resultado de la personalización de la labor municipal alrededor de la figura de los intendentes. Adicionalmente, la difusión de los mecanismos de participación ciudadana fue funcional pues las organizaciones de la sociedad civil, representadas en consejos consultivos, suelen ser más permeables a los intereses de los ejecutivos locales: más que un incremento de la capacidad de los ciudadanos de incidir en la agenda pública, parece ser un retroceso en términos de gobernanza local.

La agenda local de los primeros años del nuevo milenio se caracterizó por su papel principal en la ejecución de los programas sociales que el Gobierno Nacional desplegó en todo el país: durante la presidencia de Eduardo Duhalde (2002 – 2003) se inició el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que otorgó un subsidio universal a todos los desempleados a cambio de una prestación laboral en tareas que asignaba, usualmente, el gobierno local. Más tarde, en el gobierno de Néstor Kirchner (2003 – 2007), se pusieron en marcha políticas que se orientaron al desarrollo de la economía social como una estrategia para enfrentar los problemas de desempleo y que el crecimiento de la economía no resolvía suficientemente.

Desde mediados de la primera década del siglo, empezaron a sentir los efectos de la recuperación económica: el desempleo se redujo y la pobreza retrocedió, por lo que la agenda social comenzó a perder espacio en los gobiernos locales para crecer en aspectos relacionados con la construcción de obras de infraestructura y viviendas sociales. Desde 2003 comenzó una agresiva política de inversión pública en los territorios que, simultáneamente, buscaba generar nuevos empleo y garantizar la construcción de un red política para un gobierno electo en una coyuntura compleja: esta estrategia, orientada principalmente a cooptar a los intendentes de las populosas municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires y de las grandes ciudades del país –independientemente de la filiación partidaria- sería altamente exitosa en

sucesivamente por seis períodos desde 2003 ha tenido un papel clave en esta estructuración en favor del gobierno nacional. En 2013, la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas en el principal distrito del país fue motorizada por un intendente, Sergio Massa, aliado a otros diecinueve intendentes.

términos de incrementar substancialmente los niveles de apoyo al gobierno, lo que se manifestaría en las elecciones legislativas de 2005 y nacionales de 2007¹¹¹.

Simultáneamente, esta dinámica supuso un refuerzo en el diseño centralizado de políticas, respondiendo a una concepción tutelar que entiende al municipio como un apéndice de otros niveles de gobierno, esperándose pasivamente que los gobiernos locales presentaran propuestas de ejecución cuando sólo una pequeña proporción cuentan con la capacidad de hacerlo. Vinculado a ello, las políticas continuaron siendo diseñadas con criterios de intervención homogénea, generando dificultades para intervenir en la heterogeneidad del sistema municipal (CRAVACUORE 2007).

Las municipalidades encararon los primeros años de este nuevo ciclo con presupuestos saneados: la salida de la convertibilidad y la expansión monetaria produjeron una fuerte licuación de las deudas municipales y una reducción de la masa salarial pues el incremento de los ingresos nominales disminuyó su peso relativo. Esta situación, sumado a cierto conservadurismo fiscal extendido en los gobiernos locales argentinos, permitió acompañar la expansión del gasto público que realizaba el gobierno nacional. No obstante ello, el aumento de número de trabajadores municipales; la creciente inflación y su consiguiente presión sobre los salarios; el decrecimiento de las transferencias regulares por coparticipación; y el estancamiento de los ingresos propios permiten caracterizar una coyuntura contemporánea de dificultades presupuestarias. Esta situación no es visible a simple vista por el peso que poseen las transferencias discrecionales, básicamente orientadas a la construcción de obras públicas, aunque, por su naturaleza, en una minoría de los gobiernos locales del país.

Uno de los rasgos más característicos del desarrollo municipal fue la ampliación de la agenda local, como analizamos en el capítulo anterior. Este proceso respondió a múltiples cuestiones, entre las que se contaron la presión ciudadana, la voluntad del liderazgos innovadores y una limitada desconcentración administrativa que encararon las provincias y la Nación: sobre este punto, más que un convencimiento en las bondades de la descentralización, se estructuró bajo el modelo de municipio – agencia, con el fin de transferir responsabilidades de ejecución sobre temas complejos. La principal función que emerge recientemente en este contexto es la de la seguridad

¹¹¹ Si Néstor Kirchner fue electo presidente en 2003 con un 22% de los sufragios, su esposa Cristina Fernández fue electa en 2007 con el 45,29%

ciudadana. Si ya en la década de 1990 identificamos las primeras experiencias, orientadas al apoyo de las fuerzas policiales y a la video vigilancia, en los últimos años el incremento de la inseguridad ciudadana, en especial en las municipalidades de las áreas metropolitanas más pobladas, ha obligado al inédito despliegue de las fuerzas de seguridad nacionales en las áreas urbanas –básicamente, la Gendarmería Nacional- y al diseño de nuevas políticas locales: la creación de cuerpos municipales de seguridad complementarios a la Policía, la compra de equipamiento complejo –helicópteros y drones-, la masiva extensión de la video vigilancia y la adquisición de tecnologías anti -pánico y de control automatizado, entre otras. Paralelamente, las provincias –y en algunos casos, la Nación- han facilitado a algunos gobiernos más recursos para estas políticas locales, que pese a no poder ejercer legalmente esta competencia.

La cuestión de la participación ciudadana en Argentina es otro tópico que atraviesa estos últimos treinta años. Sin embargo, las autoridades locales no han encontrado aún las ventajas de incrementar el ejercicio de sus instrumentos y prima más bien el temor de pérdida de poder. Uno de los instrumentos que, en poco tiempo, encontró mayor adhesión es el presupuesto participativo. Nacido a fines de la década de 1980 en Porto Alegre, Brasil, con el fin de instrumentar una nueva forma de gestión opuesta a las prácticas tradicionales, se transformó en un mecanismo de participación ciudadana destinado a la rendición de cuentas replicado a nivel mundial. En Argentina, cobró relevancia con posterioridad a la profunda crisis institucional suscitada a fines del año 2001, que supuso la necesidad de relegitimar la gobernabilidad local. En este sentido, se incrementaron la cantidad de gobiernos locales que han adoptado este instrumento: una reciente investigación (RAMELLA 2013) identificó cincuenta experiencias diversas en la naturaleza de las normas reguladoras; en los diseños institucionales adoptados; en las características del gobierno local; en las organizaciones que forman parte del proceso; en el período temporal que abarca toda su metodología; y en el porcentaje del presupuesto municipal asignado a la definición ciudadana, entre otras cuestiones.

Resulta curioso el éxito en la difusión de este instrumento, que se encuentra ausente de los propuestos por las Constituciones provinciales¹¹² y en las cartas orgánicas en la mayoría de las municipalidades, y sólo suele regularse con una norma reglamentaria

¹¹² Con excepción de la Constitución de la Provincia de Corrientes, sancionada en 2007.

de menor jerarquía: en otras palabras, su funcionamiento puede tornarse vacío e incapaz de contribuir a la rendición de cuentas sin mayores problemas.

4. Los problemas actuales de la gestión municipal

Siguiendo a Cravacuore (CRAVACUORE 2007a), enumeraremos algunas de las dificultades de gestión más comunes que afectan a los gobiernos locales argentinos:

- *Inexistente o deficiente planificación*, asociada habitualmente al planeamiento urbano pero no a la adecuada programación de la totalidad de las políticas públicas en el mediano y largo plazo, así como el *desarrollo de tareas por repetición*, de manera acrítica.
- *Recursos limitados* para el ejercicio de las competencias municipales producto, como hemos visto, de limitados fondos de coparticipación como de ingresos locales insuficientes;
- *Bajos niveles de recaudación* por antigüedad de las normas fiscales y de los sistemas de cobranza, por una base tributaria limitada –reducida al cobro de impuestos marginales y de tasas por la prestación de servicios-, por una débil cultura ciudadana de pago y por una indolente presión sobre los contribuyentes;
- *Dependencia financiera de los niveles superiores de gobierno*, dado que los aportes extraordinarios representan una proporción creciente de los recursos, algo que conspira contra la autonomía municipal y la planificación de las políticas a largo plazo;
- *Concentración de las erogaciones en los gastos corrientes*, especialmente en la nómina, lo que implica un bajo nivel de inversión y alimenta la dependencia de otros niveles de gobierno;
- *Ineficiencia e inflexibilidad en el gasto*, producto de un presupuesto rígido –sin posibilidad de transferencia de partidas de no mediar autorización legislativa- y desarticulado de la gestión cotidiana. El presupuesto por programa es aún poco usual y el cálculo de ingresos y egresos se repite año a año sin los adecuados ajustes.

- *Inexistencia de una cultura de la evaluación*, que dificulta el aprendizaje de la administración en el desarrollo de mejores políticas públicas;
- *Debilidad de los sistemas administrativos* que coordinen adecuadamente la labor de los distintos departamentos y *preeminencia de la informalidad* como rasgo de la cultura organizacional;
- *Inexistencia de información para la toma de decisiones*, tanto producida por otros niveles de gobierno como por el propio municipio;
- *Problemas en la dotación de recursos humanos*, combinando simultáneamente exceso en la plantilla de algunas áreas –generalmente las administrativas - con falta en otras –las operativas- y de algunos perfiles –los profesionales- respecto de otros;
- *Falta de personal especializado* para el desarrollo de las tareas más complejas de la administración. Los recursos humanos en el país se concentran en las ciudades de mayor tamaño y los gobiernos locales penan por conseguirlos. Adicionalmente, los salarios pagados por las municipalidades son bajos respecto de aquellos que abonan las empresas privadas;
- *Bajos niveles de capacitación*, dado que la mayoría de los gobiernos locales no tienen políticas específicas y el entrenamiento profesional es dependiente de la voluntad de cada funcionario;
- *Ingreso en la administración basado en la amistad, la familiaridad o el clientelismo*, dado que no son usuales los concursos de ingresos ni de ascenso en base al mérito. Esto se combina con la inamovilidad de los funcionarios, lo que produce dentro de la administración cohortes vinculadas al poder político;
- *Falta de compromiso de los funcionarios con los resultados de gestión*, dado que los estatutos no cuentan con mecanismos de incentivo, económicos o de distinción.

Adicionalmente, como existen dificultades de gestión que afectan al conjunto de los gobiernos locales argentinos, también problemas políticos:

- *Una fuerte tradición centralista en niveles superiores de gobierno*, dado que el poder se ha concentrado históricamente en la Nación y las provincias, y los gobiernos locales fueron tributarios del mismo. La dinámica política reproduce

- este modelo, dado que los gobiernos locales dependen de transferencias discrecionales: de este modo, se reduce la capacidad política de los intendentes;
- *La limitada relevancia política de los intendentes*, con excepción de los líderes de las municipalidades más populosas; sin embargo, en muchas provincias, se limitan a ser gestores ante las autoridades provinciales y, eventualmente, nacionales;
 - *La tensión entre el departamento ejecutivo y el legislativo*, un conflicto característico de la política local en Argentina, aún entre aquellos que forman parte de un mismo partido político;
 - *El caudillismo y el clientelismo*, fenómenos que atraviesan la política local, con el liderazgo de intendentes que se reeligen sucesivamente. Este caudillismo se combina con un clientelismo clásico caracterizado por el reparto de bienes y favores;
 - *La lógica de petición de los actores no estatales*, forma de articulación clásica entre los actores no estatales y el Estado basada en la lógica de reproducción, dado que necesitan de los recursos públicos para su propia supervivencia;
 - *La desconfianza respecto del uso apropiado de los recursos*, originada en la percepción ciudadana de la limitada eficiencia de los gobiernos locales, de la falta de transparencia y de la corrupción;
 - *La debilidad de los mecanismos de cooperación intermunicipal*, tema que analizaremos en los próximos capítulos.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El surgimiento de la intermunicipalidad en Argentina se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de Reforma del Estado y de desconcentración competencial que transformaron de hecho las agendas locales desde la década de 1990. En este capítulo analizaremos las políticas y los hechos vinculados a ella desde entonces.

1. Los orígenes de la intermunicipalidad en Argentina

No obstante que la intermunicipalidad se vincula con la transformación que tuvieron los gobiernos locales argentinos desde la Transición Democrática, existen hitos que debemos destacar aunque sólo representaron hechos ocasionales sin mayor impacto.

1.1. La intermunicipalidad en el régimen jurídico

En Europa, la intermunicipalidad comenzó a estar presente ya en el siglo XIX. En España, señala Moreno Molina, *“la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 preveía como “atribución” de los ayuntamientos la de poder asociarse con otros. Por otra parte, su art. 75 establecía que los ayuntamientos podrían constituir “entre sí y con los inmediatos” asociaciones y comunidades “para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés”. Las comunidades eran regidas por una Junta compuesta por concejales de los municipios partícipes* (MORENO MOLINA: 220-221). También en otros países comenzó a regularse desde fines del siglo, como las leyes de Francia (1890), Luxemburgo (1900), Grecia (1912) y Suecia (1919) pero el asociativismo intermunicipal evolucionó lentamente y sólo se desarrolló desde la década de 1960.

En Argentina, el arreglo institucional recién se difundiría en el siglo XX. En 1934, la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires incluyó en el Régimen Municipal, en su artículo 183, inciso 8, el *“Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”*¹¹³. Esta referencia debe contextualizarse en la época, pues el servicio eléctrico urbano estaba en pleno desarrollo en la principal provincia argentina, y hasta entonces era brindado por pequeñas usinas propiedad de empresarios locales. No obstante ello, no se constituirían dichos consorcios y este artículo recién sería utilizado para sostener, aunque de manera conscientemente descontextualizada, el proceso intermunicipal de la provincia durante la segunda mitad de la década de 1990.

El segundo hito fue la Constitución de la Provincia de Río Negro, sancionada en 1957, que indicaba en el inciso f) de su artículo 174: *“Son atribuciones y deberes del poder municipal (...) Formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”*. Cabe consignar dos hechos: que la provincia de Río Negro se creó en 1955, por lo que su institucionalidad se construyó desde lo básico, pues hasta entonces había sido un territorio nacional¹¹⁴ regido por la ley N° 1.532; y que, en la época, se extendió una corriente reformista del constitucionalismo que, en lo referente al régimen municipal, permitió no sólo incluir la intermunicipalidad sino extender el principio de la autonomía municipal –como en las Constituciones de Río Negro, Chaco, Chubut, Misiones y Santa Cruz- en estas nuevas provincias argentinas creadas. No obstante la inclusión de este principio asociativo, las experiencias en la provincia rionegrina no se desarrollarían hasta cuatro décadas más tarde.

1.1. El caso de la Prefectura del Gran Rosario

¹¹³ La laxitud en la interpretación de este artículo sustentaría el proceso de asociativismo entre 1993 y 1999, cuando se sancionó la primera ley bonaerense en la temática, la N° 12.288.

¹¹⁴ En 1884, por la ley N° 1532 se procedió a la organización de los Territorios Nacionales en los amplios espacios ubicados en el norte y sur del país que, hasta entonces, habían permanecido casi enteramente bajo el dominio indígena. Pasaron a un régimen político e institucional fuertemente centralizado, con un diseño uniforme que aspiraba a mantenerlos bajo la tutela del Estado para garantizar el control de las fronteras; la colonización, y su gradual inserción en la comunidad nacional hasta que pudiesen convertirse en provincias. Tenían un gobernador designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con un mandato de tres años; los habitantes de estas jurisdicciones podían elegir a sus autoridades municipales.

Desde fines de la década de 1960 comenzaron a identificarse en América Latina los graves problemas que originaba la expansión de las metrópolis: la búsqueda de una mayor gobernabilidad de los grandes sistemas urbanos que, funcionalmente integrados, no contaban con mecanismos ni instituciones que lo gestionaran. Una primera respuesta fue avanzar en reformas institucionales que originaban nuevos diseños político-administrativos, como la creación de regiones metropolitanas: así fue el caso de Brasil, Colombia y Chile. Sin embargo, en Argentina no estaban presentes las condiciones para estas reformas y la intermunicipalidad fue identificada como un mecanismo posible que permitiera alcanzar resultados equivalentes sin alterar las normas jurídicas.

En Argentina el caso pionero, aunque con rangos más cercanos a una supramunicipalidad, fue, entre 1969 y 1976, la *Prefectura del Gran Rosario*¹¹⁵; originalmente creada en 1967 por un convenio intermunicipal y con el antecedente de una comisión interjurisdiccional multinivel de 1968¹¹⁶, fue creada por ley provincial 6551/69 como entidad territorial responsable de la planificación de esta ciudad santafecina, siendo su principal objetivo la armonización de intereses del área metropolitana, abarcando aspectos físicos, económicos, sociales y administrativos.

La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes de las 21 municipalidades y comunas integrantes¹¹⁷, así como del gobierno provincial y nacional; una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales; y una Secretaría Técnica que elaboraba proyectos. Su Asamblea de Intendentes funcionó hasta que el proceso fue interrumpido en 1976.

Son contrapuestas las opiniones sobre su dinámica asociativa: mientras que Pírez tiene una valoración negativa -la *"Prefectura del Gran Rosario"* creada en 1969 (durante un

¹¹⁵ La ciudad de Rosario ha sido históricamente la tercera ciudad más poblada de Argentina después de Buenos Aires y Córdoba, y constituye un importante centro cultural, educativo, económico, industrial y financiero. Está enclavada en el corazón de la actividad agrícola argentina y por su puerto han pasado históricamente casi dos terceras partes de las exportaciones de cereales. Desde comienzos del siglo XX fue uno de los tres nodos ferroviarios del país, junto con las ciudades de Buenos Aires y Bahía Blanca. Su población actual es de 948.312 habitantes, a los que deben sumarse más de doscientos cincuenta mil de su área metropolitana.

¹¹⁶ La Comisión Coordinadora, Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario, surgida del Convenio General Tripartito de 1968, firmado por el gobernador provincial, el intendente municipal y el presidente de la empresa nacional Ferrocarriles Argentinos

¹¹⁷ Abarcaba hacia el norte hasta la Municipalidad de Puerto General San Martín; hacia el sur, hasta la municipalidad de Arroyo Seco y la comuna de Fighiera; y hacia el oeste-suroeste, las municipalidades de Funes y las comunas de Zavalla, Álvarez y Villa Amelia.

gobierno militar que otorgaba gran importancia a la planificación) por ley provincial para elaborar y controlar la ejecución de un plan de desarrollo, y que se vivió como una imposición por los gobiernos locales del área (PIREZ 2005: 12)-, Zammito hace una evaluación positiva “Luego de la valiosa experiencia interjurisdiccional reconocida por diversos sectores políticos y profesionales, de la Prefectura del Gran Rosario, disuelta por el gobierno de facto en 1976, se produjo un vacío en la estructura metropolitana de Rosario” (ZAMMITO 2004: 14). En una posición intermedia encontramos la de Passalacqua: “El Plan de la Prefectura del Gran Rosario de 1972 es considerado hoy en general como “antecedente insoslayable” del actual debate sobre el Área Metropolitana: fue sin duda el esquema más avanzado de una visión metropolitana con un sistema inédito en el país; pero vinculado al planteo militar planificador de 1967, antecedentes como el convenio intercomunal de ese año y el funcionamiento posterior de la asamblea de intendentes, que tomó resoluciones, deben analizarse en ese contexto donde se trataba básicamente de acuerdos entre funcionarios de hecho designados a dedo por la misma autoridad y sin control ni participación popular de ningún tipo” (PASSALACQUA S/F: 9-10).

No debemos omitir que la Prefectura del Gran Rosario se desarrolló en el gobierno de facto del presidente Tte. Gral. Juan Carlos Onganía (1966-1970), por lo que la totalidad de los funcionarios provinciales y locales fueron electas por las autoridades militares¹¹⁸ y que esto dotaba a las autoridades de homogeneidad política, máxime considerando que funcionaba en el marco de una ley provincial y no existían niveles de autonomía local. Sin embargo, continuó funcionando cuando tanto el gobierno provincial como los locales vieron electas sus autoridades entre 1973 y 1976¹¹⁹. Lamentablemente, se han perdido sus archivos y sólo queda información fragmentada sobre su funcionamiento.

Esta experiencia fue pionera en la dinámica intermunicipal en el país –aunque posteriormente acotada por la participación multinivel- y también en la gestión metropolitana, dado que fue un primer intento de gobernar una conurbación

¹¹⁸ Entre 1966 y 1970 fue gobernador provincial el contralmirante (R) Eladio Modesto Vázquez; luego fue sucedido por general (R) Roberto Fonseca (1970) y el general (R) Guillermo Sánchez Almeyra (1970-1973).

¹¹⁹ Durante la gobernación del justicialista Carlos Sylvestre Begnis (1973-1976) y hasta el golpe militar del 24 de marzo de 1976.

compleja: en el país no existen normas para ello y todas las experiencias posteriores adquirieron el formato de una autoridad metropolitana sin participación de las municipalidades¹²⁰.

1.1. La intermunicipalidad en las Constituciones provinciales de la Transición Democrática

Las referencias a la intermunicipalidad en Argentina comenzaron a reproducirse en las reformas constitucionales provinciales de 1986 y 1987: tras los primeros cuatro años de administración, varios gobernadores convocaron a convenciones constituyentes para lograr la posibilidad de su reelección; con ello abrieron la posibilidad para que se incorporaran reformas al Régimen Municipal.

En esta época se proponía la exploración de nuevas formas institucionales –el presidente Raúl Alfonsín propuso el pasaje de un sistema presidencialista a uno parlamentario o planteó el traslado de la capital del país a la ciudad de Viedma, localizada a un millar de kilómetros al sur de la ciudad de Buenos Aires, por citar sólo dos ejemplos- así como la incorporación de nuevos instrumentos de participación

¹²⁰ Las autoridades metropolitanas son creadas por gobiernos nacionales o provinciales con el fin de coordinar políticas sectoriales en el ámbito metropolitano. Las mismas pueden contar con la participación de gobiernos locales, inclusive en sus órganos de gobierno, pero no son creadas por ellos. Ha habido dos casos: a) La *Coordinación Ecológica del Área Metropolitana* (CEAMSE), una sociedad comercial gestiona desde 1977 la disposición final de los residuos sólidos urbanos en la Capital Federal y su área metropolitana. La misma se constituyó dentro de la ley nacional N° 20.705 y su directorio está integrado por representantes de los gobiernos nacional, de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, actuando esta última como representante del conjunto de municipios involucrados. Por ley provincial, los municipios bonaerenses del área metropolitana están obligados a esa forma particular de disposición final, por la cual tienen que pagar un canon a esta empresa estatal. La falta de participación de los gobiernos locales y las desigualdades entre los participantes han sido dos rasgos que han marcado en forma negativa a esa institución; b) En 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), organismo público que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región. Fue creado en 2006 por la Ley N° 26.168, para implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas ribereñas. ACUMAR articula políticas públicas comunes y coordina los esfuerzos interinstitucionales para la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Institucionalmente es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional del gobierno nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que representa los intereses de los 17 municipios que integran la cuenca.

ciudadana –en especial, los de democracia semi-directa, como la consulta popular¹²¹ aunque también el referendo y la revocatoria de mandato-; en este contexto reformista se incluyeron las primeras referencias jurídicas a la intermunicipalidad.

La primera en incorporarlo en esta etapa fue la Constitución de San Juan, publicada en abril de 1986, que incluyó en su Régimen Municipal en el artículo 251: *“Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) 9. Realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso, con conocimiento previo de la Cámara de Diputados de la Provincia”*. En igual sentido se pronunciaron ese mismo año las Constituciones de Salta en su artículo 190° y Jujuy en su artículo 170°. Estas Cartas Magnas, si bien no tipificaron estrictamente la organización intermunicipal, sí la posibilitaron con la habilitación de los convenios asociativos.

¹²¹ Por primera vez en la historia argentina, se convocó a una consulta popular no vinculante en ocasión de la aceptación de la propuesta papal que se incorporaría en el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, poniendo fin al diferendo por la posesión de las islas Picton, Nueva y Lennox. Los senadores de la oposición justicialista se oponían a su aprobación y el gobierno del presidente Raúl Alfonsín la instrumentó como una forma de presión sobre ellos. El 82% de los electores votaron favorablemente el 25 de noviembre de 1994 por la aceptación del laudo papal.

CUADRO N° XX - LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

PROVINCIA	AÑO DE ÚLTIMA REFORMA O ENMIENDA CONSTITUCIONAL	REFORMAS CONSTITUCIONALES PREVIAS (incluye enmiendas parciales)	¿CONSAGRA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL?	REFERENCIAS A LA INTERMUNICIPALIDAD	INCORPORA REFERENCIAS A LA INTERMUNICIPALIDAD DESDE
1958-1983: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA					
SANTA FE	1962	1856 – 1863 – 1872 – 1883 – 1890 – 1900 – 1921 – 1932 -	NO	NO	-
1983-1989: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS AL PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL					
JUJUY	1986	1855 – 1876 – 1893 – 1910 - 1935	SÍ	SI	1986
SAN LUÍS	1987	1855 – 1871 – 1905 – 1927 -1962	SÍ	NO	-
RÍO NEGRO	1988	1957	SÍ	SÍ	1957
CATAMARCA	1988	1855 – 1883-1895 - 1966	SÍ	SÍ	1988
1989-1994: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE CONSAGRÓ LA AUTONOMÍA MUNICIPAL					
TIERRA DE FUEGO	1991	-	SÍ	SÍ	1991
1994 EN ADELANTE: REFORMAS PROVINCIALES POSTERIORES A LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL					
BUENOS AIRES	1994	1854 - 1873 – 1889 - 1934	NO	SÍ	1934
SANTA CRUZ	1994	1957	SÍ	NO	-
LA PAMPA	1994	1952 - 1960	SÍ	NO	-
CHUBUT	1994	1957	SÍ	SÍ	1994
CHACO	1994	1951 - 1957	SÍ	SÍ	1994
MISIONES	1998	1954 – 1958 – 1974 - 1988	SÍ	NO	-
SALTA	1998	1855 - 1875 –1888 – 1906 - 1929 - 1986	SÍ	SI	1986
CÓRDOBA	2001	1855 – 1870 – 1883 - 1987	SÍ	SÍ	1987
FORMOSA	2003	1957 - 1991	SÍ	NO	-
SANTIAGO DEL ESTERO	2005	1856 –1864 – 1884 – 1903 – 1911 – 1924 - 1939 - 1960 - 1986 – 1997 - 2002	SÍ	SÍ	2002
NEUQUÉN	2006	1957 - 1993	SÍ	SÍ	2006
TUCUMÁN	2006	1820 – 1852 - 1856 – 1884 - 1907 - 1990	SÍ	SÍ	2006
MENDOZA (*)	2007	1854 – 1894 – 1900 – 1909 – 1916 – 1942 – 1947 – 1959 - 1997 -	NO	NO	-
CORRIENTES	2007	1821 –1855 – 1864 – 1889 – 1913 – 1960 - 1993	SÍ	SÍ	2007
ENTRE RÍOS	2008	1822 - 1860 – 1883 - 1903 - 1933	SÍ	SÍ	2008
LA RIOJA	2008	1855 – 1865 – 1909 - 1933– 1986 – 1998 - 2004	SÍ	SÍ	1998
SAN JUAN	2011	1856 – 1878 – 1879 – 1912 - 1927 - 1986	1986	SI	1986
Fuente: Elaboración propia					

Fue en la Constitución de la provincia de Córdoba, reformada en 1987, que se incluyó visiblemente el principio intermunicipal en su artículo 180: *“Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”*. Esta reforma constitucional,

combinada con las iniciativas de descentralización que se instrumentaron con el decreto N° 1174/88, detonó el inicio de múltiples iniciativas. Este decreto, en su Anexo Único, incluyó la promoción de la coordinación intermunicipal para superar las dificultades que pueden derivarse de la descentralización, como la superposición de funciones de las distintas jurisdicciones y la escasa capacidad operativa de los gobiernos locales para la gestión de obras y servicios públicos. Como hicimos referencia en la introducción de esta tesis, la colega Consuelo Parmiggiani de Barbará señaló *“puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los ’90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias”* (PARMIGIANI DE BARBARÁ 2005: 2).

En parte por el activismo asociativo cordobés que analizaremos en el Capítulo X y en parte por los cambios en la agenda local que analizamos en los capítulos precedentes, durante la década de 1990 sería el momento de la explosión del fenómeno intermunicipal.

2. Las políticas nacionales de promoción de la intermunicipalidad

2.1. El Programa de Microrregiones Patagónicas

La inclusión del tema municipal en la agenda del gobierno nacional se produjo en la década de 1990, con la creación del Instituto Federal de Asuntos Municipales como organismo nacional de promoción. Creado por decreto N° 2295 del 8 de noviembre de 1993, luego de la elección presidencial de 1995 activó su papel en la búsqueda de consensos alrededor de una fallida tercera elección del presidente Carlos Menem (1989-1999), privilegiando el vínculo directo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales del país.

En el campo intermunicipal, el impulso no provendría de esta dependencia sino de la Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica

(CONADEPA)¹²², una dependencia del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación orientada al desarrollo patagónico. La CONADEPA desarrollaría, entre 1997 y 1999, durante el segundo gobierno del presidente Carlos Menem, el Programa de Microrregiones Patagónicas (LEMOINE & SARABIA 2001), que involucraría diecisiete iniciativas: las comarcas Andina del Paralelo 42; de la Línea Sur Río Negro; del Alto Valle del Río Negro; de Chosmalal - Copahue – Caviahue; de Colonia 25 de Mayo – Catriel; del Valle Medio del Río Negro; de La Adela - Río Colorado; de Carmen de Patagones – Viedma; de Sierra Grande - San Antonio Oeste; del Valle Inferior del Río Chubut; del Parque Nacional Los Alerces; de José de San Martín - Río Senger- Río Pico; de Río Mayo - Perito Moreno- Los Antiguos; Sarmiento - Comodoro Rivadavia - Caleta Olivia - Puerto Deseado - Pico Truncado - Las Heras; de Puerto San Julián- Cdte. Luis Piedrabuena - Puerto Santa Cruz - Gobernador Gregores; de Río Gallegos - El Calafate - Río Turbio - El Chaltén; y de Río Grande - Ushuaía - Tolhuin. (ETCHEBEHERE, FERREIRO, LÓPEZ, MANNA & WYSS 1998: 11)

Dicho programa estaba fundado en que la transformación económica del país y el proceso de globalización e integración regional imponían un nuevo modelo de desarrollo; que el asociativismo intermunicipal era una herramienta potente para la modernización de los sistemas de administración local y para promover la eficiencia en su gestión; y que la combinación de la vasta superficie del territorio patagónico con múltiples gobiernos locales de reducida población exigían una nueva forma de intervención. La principal acción del programa fue asignar recursos para el planeamiento estratégico de la microrregión, así como acciones de capacitación y financiamiento de infraestructura.

A fines de 1999 funcionaban siete de las diecisiete iniciativas previstas, con distinto grado de avance y diferentes figuras jurídicas; su desarrollo será analizada en el capítulo IX, dedicado al estudio de la intermunicipalidad en la Patagonia Argentina.

2.2. El Programa de Microrregiones Argentinas

¹²² Esta es una dependencia del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación creada durante la presidencia de Raúl Alfonsín por el decreto P.E. N° 527 del 15 de abril de 1986; originariamente se denominó “Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital” y su función era radicar inversiones privadas en la región patagónica y en el Distrito Federal de Viedma - Carmen de Patagones, que sería la nueva capital del país.

Con la llegada al poder del presidente Fernando De La Rúa (1999-2001) se instrumentó una reforma de las instituciones nacionales vinculadas a la promoción municipal, creándose la Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación¹²³. El Instituto Federal de Asuntos Municipales fue mantenido en sus funciones dado que poseía el financiamiento asignado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el fortalecimiento municipal en el país.

En abril de 2000 se puso en marcha el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales¹²⁴, integrado por diez componentes¹²⁵ y con una inversión de 4,5 millones de dólares asignados por el financiamiento internacional. Uno de sus componentes, el N° 5, fue el Programa de Microrregiones Argentinas; del mismo participaría, durante el primer año, la Subsecretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El componente N°5 tenía entre sus objetivos *“buscar la complementación intermunicipal, aumentando la escala de producción, la oferta de servicios y las oportunidades de empleo; lograr la diversificar la producción, identificando nuevas alternativas de producción sobre la base de oportunidades comerciales y acceso al financiamiento; incrementar las capacidades que favorecen la calidad, generando condiciones de estabilidad; desarrollar los gerenciamientos que permitan el posicionamiento y el marketing; mejorar la performance institucional, financiera y profesional para acceder a fuentes de financiamiento; optimizar el uso de los recursos públicos y privados, generando condiciones de sustentabilidad económica de la micro región; desarrollar actividades de formación y capacitación para una mayor*

¹²³ Al frente fue puesto Rubén Américo Martí (1991-1999), ex intendente de la Municipalidad de Córdoba, que había desarrollado una destacada gestión, especialmente en el campo de la descentralización y de la sostenibilidad ambiental urbana. Adicionalmente, fue promotor de la vinculación del municipalismo argentino con el resto del mundo: fue presidente de la Unión Iberoamericana de Municipalistas entre 1998 y 2000.

¹²⁴ El mismo estuvo organizado en fases: la primera, entre abril y septiembre de 2000; la segunda, desde octubre de 2000 hasta octubre de 2001.

¹²⁵ Eran 1) Red Electrónica de Municipios; 2) Sistema Nacional de Información Municipal; 3) Sistema de Ciudad – Ciudad; 4) Programa de Desarrollo Sustentable para Ciudades; 5) Promoción de Desarrollo Económico Local; 6) Programa Integral de Medicamentos para Municipios; 7) Planeamiento para Pequeñas Ciudades; 8) Programa de Presupuesto Participativo a Escala Barrial; 9) Sistema Nacional de Capacitación Municipal; y 10) Programa de Microrregiones Argentinas. Lamentablemente, esta información ha sido reconstruida dado que no se han encontrado en repositorios documentación oficial.

profesionalidad; crear las condiciones para arraigar a la población y convocar a otras poblaciones; desarrollar y profundizar identidades en tensión creativa, revalorizando los patrimonios culturales e incorporando valores culturales asociados al trabajo y a la producción; limitar los efectos indeseables del desarrollo, compatibilizando normativas de uso del suelo (evitar desequilibrios por omisiones) y traduciendo la sustentabilidad a mecanismos de monitoreo ampliamente compartidos por los actores y la población en su conjunto; romper con las monoculturas productivas que afectan la biodiversidad, generando modelos de diversificación; y desarrollar tecnologías y biotecnologías adecuadas a la producción respetuosa de la biodiversidad”.

El programa propuso la institucionalización de las iniciativas en etapas: la conformación de la junta promotora de actores sociales representativos; la firma de acuerdos institucionales; la elección de la figura jurídica; la constitución de equipos técnicos locales; y la formulación de planes estratégicos de desarrollo.

Una evaluación de 2001 daba cuenta, como elemento positivo, que el Honorable Senado de la Nación estudiaba un proyecto legislativo que planteaba al nivel microrregional como unidad de gestión de proyectos públicos y con el fin de asignar financiamiento especial –aunque el mismo nunca fue aprobado legislativamente-. Como aspecto negativo, el presupuesto limitado con el que se habían promocionado las iniciativas; la participación acotada de los gobiernos provinciales; y la tendencia de los gobiernos locales a esperararlo todo de los demás niveles del Estado (LEMOINE & SARABIA 2001).

El período de gobierno en el que se desarrolló el Programa Nacional de Microrregiones fue en extremo complejo: se profundizó la crisis económica y el deterioro de las finanzas públicas, pese a severas medidas de ajuste; el sistema político estaba jaqueado a partir de la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, apenas a diez meses de asumido, en medio de un escándalo por el pago de sobornos a senadores nacionales; el oficialismo tuvo una derrota electoral en las elecciones legislativas del 2001; y sobre todo, la ineficacia del Estado nacional en la atención de la crisis social. La implementación de las políticas seguía los vaivenes del desgajamiento del oficialismo, con permanentes cambios de funcionarios y los ajustes sobre las cuentas públicas fueron permanentes, por lo que el impacto de las políticas fue relativo.

El componente N°5 apoyó nueve iniciativas; de ellas, hemos podido sólo identificar seis que analizaremos en los próximos capítulos. De las restantes sabemos que una correspondía a la provincia de Corrientes y otra a la de Entre Ríos, aunque en el cruzamiento de fuentes documentales no hemos podido identificar cuáles fueron

CUADRO – EXPERIENCIAS INTERMUNICIPALES PROMOVIDAS POR EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

EXPERIENCIA INTERMUNICIPAL	GOBIERNOS LOCALES
1. SIN DATOS	SIN DATOS
2. SIN DATOS	GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA CORRIENTES
3. SIN DATOS	GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
4. FORO DE LOS RÍOS	MUNICIPALIDADES DE VILLA GRAL. BELGRANO – COMUNAS DE VILLA BERNA, DE VILLA ALPINA, LA CUMBRECITA, LOS REARTES, CIUDAD PARQUE LOS REARTES Y ATHOS PAMPA
5. MICRORREGIÓN "JACHAL, CALINGASTA, IGLESIA Y VALLE FÉRTIL"	CALINGASTA – IGLESIA – JACHAL - VALLE FÉRTIL (SAN JUAN)
6. MICRO REGIÓN DE LA MAR CHIQUITA	COMUNAS DE AMBROSETTI, ARRUFÓ, COLONIA ROSA, HERSILIA, SAN GUILLERMO, LA RUBIA, MONTE OSCURIDAD, SUARDI Y VILLA TRINIDAD (SANTA FE) – MUNICIPALIDADES DE CERES (SANTA FE), MORTEROS (CÓRDOBA) Y SELVA (SANTIAGO DEL ESTERO)
7. MICRORREGIÓN DEL NEVADO – MICRORREGIÓN MENDOSUR	GENERAL ALVEAR – MALARGÜE - SAN RAFAEL (MENDOZA)
8. MICRORREGIÓN TREVELIN-CORCOVADO-ESQUEL	CORCOVADO – ESQUEL – TREVELIN (CHUBUT)
9. MICRORREGIÓN VIEDMA – CARMEN DE PATAGONES	PATAGONES (BUENOS AIRES) - VIEDMA (RÍO NEGRO)

Fuente: elaboración propia

Esta fue la única política integral que tuvo el gobierno nacional para la intermunicipalidad en este período; sus efectos fueron moderados, por distintas razones: no se aplicaron suficientemente los instrumentos planteados y las experiencias no resultaban las más apropiadas para que prosperaran. Adicionalmente, la necesidad de atender las emergencias en el marco de la crisis económica, social y política desdibujó totalmente la decisión nacional de apoyar estas iniciativas.

2.3. El asociativismo intermunicipal en la primera década del siglo

Tras la renuncia del presidente Fernando De La Rúa el 20 de diciembre de 2001, en algo más de una semana se sucedieron cuatro presidentes de la República¹²⁶; recién el día 3 de enero de 2002 asumiría la presidencia Eduardo Duhalde (2002-2003)¹²⁷.

¹²⁶ Entre los días 20 y 23 de diciembre gobernó el presidente del Honorable Senado de la Nación, el senador Ramón Puerta; tras la reunión de la Asamblea Legislativa, el día 23 asumió el gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, pero debió renunciar a los siete días aduciendo falta de apoyo político; el 30 de diciembre y por cuatro días asumió la presidencia el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Caamaño, hasta que el 3 de enero de 2002 asumió la presidencia Eduardo Duhalde.

La llegada al gobierno del presidente Duhalde supuso la designación de un nuevo subsecretario de Asuntos Municipales de la Nación, el entonces presidente del Bloque Federal de Intendentes Justicialistas¹²⁸ y de un nuevo secretario general del Instituto Federal de Asuntos Municipales, el entonces secretario ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios¹²⁹. En ambas designaciones estuvo la voluntad del gobierno nacional de mantener un fuerte vínculo con los intendentes justicialistas, especialmente por el meritorio papel que los alcaldes habían jugado en el encauzamiento de la paz social durante los momentos álgidos de la crisis económica, política y social de fines del 2001.

En materia municipal, el gobierno nacional tenía otras prioridades en el marco del apaciguamiento de la crisis; no obstante ello, encargó un estudio a técnicos, el primero que se haría al nivel nacional sobre la temática. El mismo, titulado Microrregiones Argentinas (IFAM 2003), identificó 52 entes intermunicipales, en los que participaban 406 gobiernos locales de veinte provincias, en su mayoría gobiernos locales pequeños. El estudio diferenciaba entre aquellos entes creados en una provincia y aquellos que se extendían entre dos o más de ellas.

El relevamiento mostraba un matriz productivista, pues fue desarrollado por el Programa de Desarrollo Productivo Local (PROLOCAL), que trabaja en la recolección de información, apoyo y asesoramiento para la conformación de microrregiones de sesgo productivo, a tono del principal tema de interés en la agenda local de la época.

La investigadora Bárbara Altschuler, integrante del equipo técnico del PROLOCAL, realizó en 2003 una síntesis de ese relevamiento: *“El rango poblacional de las micro regiones es muy variable, siendo entre 4.900 y 893.000 habitantes aproximadamente, la población promedio de los municipios integrantes es de alrededor de 20.000 habitantes pero con una alta dispersión que va de 1.000 a 120.000 habitantes. Esto implica que, si bien en general, la asociación de municipios se plantea como estrategia*

¹²⁷ Eduardo Duhalde había sido ex vicepresidente de la República, entre 1989 y 1991; renunció para ser electo como gobernador de la provincia de Buenos Aires por dos períodos, entre 1991 y 1999. Ese año buscó la presidencia de la República como candidato por el Partido Justicialista, pero fue derrotado por el opositor Fernando de la Rúa. En 2001 había sido electo como senador por la provincia de Buenos Aires.

¹²⁸ Esta es la expresión institucionalizada en la Federación Argentina de Municipios del Partido Justicialista, aquel que concentra el mayor número de alcaldes del país desde el regreso a la Democracia en 1983. En ese momento la ejercía el intendente de la municipalidad de San Lorenzo (provincia de Santa Fe) Armando Traferri.

¹²⁹ El dirigente peronista Andrés Filón.

para los gobiernos chicos, también existen casos de asociación entre municipios medianos y grandes. En promedio las micro regiones están integradas por unos 9 gobiernos locales” (ALTSCHULER 2003: 13-14), para agregar: “Existe una gran heterogeneidad también en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización jurídica de cada micro región. La mayoría de estas se encuentra en funcionamiento y consolidadas, es decir, que poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento mas o menos aceitado, independientemente del grado de formalización legal. Sin embargo muchas otras se encuentran recién en formación y algunas están inactivas o comenzando a reactivarse. En cuanto al nivel de institucionalización y formalización jurídica encontramos diversas figuras legales, principalmente asociaciones civiles sin fines de lucro, figura a la que generalmente se recurre cuando no existe otro tipo de forma legal provincial mas adecuada. Luego encontramos una serie de figuras provinciales, en aquellos casos en que la provincia tiene o tuvo en el pasado una política de promoción del asociativismo municipal (...) Sin embargo, una gran mayoría de las micro regiones funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior” (ALTSCHULER 2003: 14).

El gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) tuvo una errática política respecto de la promoción de las políticas municipales. Al comienzo de su mandato se creó la Secretaría de Asuntos Municipales¹³⁰ y se creó una nueva Subsecretaría de Gestión Municipal¹³¹ mientras que el Instituto Federal de Asuntos Municipales de la Nación mantuvo su existencia¹³². Sin embargo, el secretario renunciaría en diciembre de 2005 para asumir con diputado nacional, tras lo cual el cargo quedo vacante; y el subsecretario no contaba con personal a cargo. En los hechos, el área nacional de

¹³⁰ Al frente de ella fue designado el ex intendente de la Municipalidad de Ayacucho (provincia de Buenos Aires) entre 1987 y 1997, Luis Illarregui, que había adherido tempranamente a las aspiraciones presidenciales de Néstor Kirchner.

¹³¹ En el cargo fue designado el dirigente gremial Claudio Leoni, secretario general de la Federación de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santa Fe, que había apoyado desde su inicio la candidatura presidencial del presidente Kirchner.

¹³² En la Secretaría Ejecutivo fue designado el dirigente quilmeño Daniel Gurzi, vinculado al ministro del Interior de entonces, Aníbal Fernández. Tras su designación como ministro de Gobierno de la provincia de Santiago del Estero durante la intervención federal (2004), fue sucedido por el dirigente bonaerense Guido Lorenzino.

promoción quedó desactivada. En este período, la única acción intermunicipal fue la organización, en septiembre de 2005, de un seminario promovido por la Embajada de Francia en la República Argentina: se llamó “La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina”; entre los convocantes se contó a la Secretaría y la Subsecretaría; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; la embajada gala; y el Observatorio de los Cambios en América Latina (LOCAL) de la Universidad Paris III¹³³. Sin embargo, esta actividad no tuvo proyección en políticas específicas, más allá de haber sido un excelente marco para evaluar no sólo el proceso intermunicipal en los noventa sino su desarrollo durante el período de la emergencia social.

En febrero de 2007, el gobierno nacional decidió cooptar a una dirigente política porteña, para lo cual le ofreció la titularidad de la Secretaría de Asuntos Municipales¹³⁴. La dependencia contó con limitados recursos humanos y sin presupuesto para ejecutar acciones territoriales, situación se mantuvo hasta 2011, pese a lo cual se trató de sostener acciones de promoción y capacitación apoyándose en alianzas con distintos organismos del Estado y del ámbito científico¹³⁵. Respecto de la intermunicipalidad, en este período se estimuló mediante apoyo técnico y capacitación a las municipalidades¹³⁶, iniciativas asociativas y gobiernos provinciales que lo solicitaban: se realizaron seminarios de promoción asociativa en las ciudades de Buenos Aires¹³⁷, Neuquén¹³⁸ (en la provincia homónima), San Miguel de Tucumán¹³⁹,

¹³³ En este seminario el doctorando tuvo un alto nivel de participación: convocado por la Secretaría de Asuntos Municipales, organizó buena parte del programa de actividades –identificando a los colegas que podrían participar como expositores- y participamos con la ponencia “Análisis de la Intermunicipalidad en Argentina de la Mesa 1 “Orígenes y estado actual de la intermunicipalidad en la Argentina. Diálogo entre la experiencia de Argentina y la de Francia” junto con los colegas franceses Jacques Anglade y Pierre Tomasi, que presentaron su ponencia “Análisis de la Intermunicipalidad en Francia”.

¹³⁴ La ex legisladora porteña Raquel “Kelly” Kismer de Olmos era vicepresidenta de la empresa Autopistas Urbanas S.A. (2004-2007) y fue cooptada para que apoyara la candidatura del ministro de Educación de la Nación a la Jefatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹³⁵ Como con el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy y la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.

¹³⁶ Dichas actividades eran desarrolladas personalmente por el doctorando, que se desempeñó como asesor de la secretaría entre 2007 y 2011.

¹³⁷ El Seminario Nacional “**Nuevo rol del municipio: Planeamiento Estratégico, Asociativismo e Innovación para el Desarrollo Local**” organizado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación el 3 de octubre de 2007.

¹³⁸ En dos oportunidades: en la Jornada de Asociativismo Municipal “Pensar la Integración desde la Patagonia”, organizada por la Subsecretaría del COPADE y los Municipios de la Región de los Valles y de la Confluencia, el 26 de febrero de 2009; y en el seminario “Asociativismo Intermunicipal para el

Villa de Merlo (San Luis)¹⁴⁰, Ubajay¹⁴¹ y Villaguay (Entre Ríos)¹⁴². Adicionalmente, se intentó llevar adelante la Segunda Encuesta de Microrregiones en 2011, como extensión de la llevada adelante por instituciones académicas cinco años antes¹⁴³, pero los resultados fueron desalentadores por problemas organizativos y políticos. No obstante ello, un primer informe de la misma fue presentado institucionalmente por la Secretaría en un congreso nacional de significación académica (CRAVACUORE 2011b). Con el comienzo del segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2011, se produjo un recambio de autoridades en la Secretaría y, desde entonces, no hubo acciones nacionales de apoyo a la intermunicipalidad.

3. La Primera Encuesta Nacional de Microrregiones

Como citamos en la Introducción, en 2005 el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, una prestigiosa organización no gubernamental contaba con recursos aportados por la Tinker Foundation el proyecto “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microregional”. Su objetivo era *“incrementar el impacto local en la implementación de los proyectos con enfoque socioproductivo que posibiliten una mejora real en la inserción laboral de personas pobres, una mejora en los ingresos de la gente y una ejecución más participativa y efectiva de estos programas a nivel territorial, a través de la incidencia en las políticas públicas impulsadas por los distintos niveles de*

Desarrollo Regional” organizado por Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación y la Subsecretaría del COPADE, el 30 de noviembre de 2009.

¹³⁹ El seminario “Medio Ambiente e Intermunicipalidad” organizado el 24 de noviembre de 2009 por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán y el Proyecto URBAL III “La intermunicipalidad como herramienta para la Gestión Integral de Residuos y para la Cohesión Social y Territorial”.

¹⁴⁰ El seminario “Intermunicipalidad y financiamiento” organizado el 24 de agosto de 2007 por el Corredor Biomechingtones y la Municipalidad de Villa de Merlo (provincia de San Luis) con auspicio de la secretaría nacional.

¹⁴¹ La conferencia “Reflexiones sobre el Asociativismo Intermunicipal” desarrollada en Ubajay para la Mancomunidad Tierra de Palmares, el 17 de julio de 2009.

¹⁴² Las “Primeras Jornadas Provinciales de Asociativismo Intermunicipal”, organizadas el 20 de agosto de 2010 por la Secretaría de Integración Municipal del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos con auspicio de la secretaría nacional.

¹⁴³ La “Primera Encuesta Nacional de Microrregiones” desarrollada por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina y la Universidad Nacional de Quilmes en 2006, a la que hicimos referencia en el capítulo introductorio.

*gobierno*¹⁴⁴. Inicialmente se había propuesto desarrollar el proyecto en cuatro asociaciones intermunicipales: la Asociación para el Desarrollo Microregional - integrada por las municipalidades de Avellaneda y Reconquista así como un importante número de comunas del norte de la provincia de Santa Fe-; la Región Metropolitana Norte, asociación informal integrada por cuatro municipios costeros del Área Metropolitana de Buenos Aires –San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López-; la Red de Municipios Quebrada y Puna, conformada por dieciocho municipalidades y comisiones municipales de la provincia de Jujuy; y la Unión de Organizaciones y Municipios de la Zona Centro de Misiones, integrados por cinco municipalidades de la provincia fronteriza. Sin embargo, la disponibilidad de recursos permitió encargar a la Universidad Nacional de Quilmes el desarrollo de una encuesta nacional de microrregiones¹⁴⁵.

Desarrollada entre noviembre de 2005 y abril de 2006, fue la más importante encuesta que se desarrollara en el país sobre el fenómeno intermunicipal. La misma demostró la existencia de 72 entes intermunicipales comarcales activos –y 4 inactivos- integrados por 770 gobiernos locales de 22 provincias de todo el país (CRAVACUORE & CLEMENTE 2006). Once de los entes eran interprovinciales y cinco transfronterizos.

La encuesta mostraba un notorio incremento en el número de casos en el primer quinquenio de esa década (CRAVACUORE 2006: 4): la mitad de las iniciativas detectadas se habían creado con posterioridad a la crisis política y socio-económica del 2001, mientras que sólo un tercio consignaban su creación en el quinquenio 1995-2000.

En cuanto a su localización, el 45 % de las iniciativas correspondían a la región pampeana, involucrando más de 250 municipios y comunas de las provincias de

¹⁴⁴ Los resultados esperados fueron: *“Se diseña y aplica un modelo de trabajo micro regional con participación de organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal; por lo menos seis 6 municipios incrementan el resultado de sus programas sociales a partir de la integración con otras experiencias vecinas de la microrregión; se fortalecen por lo menos 6 Consultivos Locales en su capacidad de incidencia en las políticas socioeconómicas destinadas a población en condiciones de pobreza; se produce un estudio sobre estrategias de integración económica y/o social micro regionales que dé cuenta de los procesos y mecanismos de integración municipal en los temas mencionados; 50 técnicos representantes de organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos municipales se capacitan en el diseño y ejecución de programas con enfoque socioproductivo; se consensuan dos agendas locales (2 o más municipios), dentro de las cuales se elaboran por lo menos dos proyectos s micro regionales con enfoque socio productivo”*.

¹⁴⁵ La misma sería dirigida por el doctorando.

Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe¹⁴⁶. Menor era la cantidad de iniciativas que se encontraban en las regiones patagónica¹⁴⁷ (18%), del nordeste¹⁴⁸ (16%), del noroeste¹⁴⁹ (13%) y de Cuyo¹⁵⁰ (7%).

Sobre la base del total de iniciativas identificadas, 41 se definían como iniciativas de promoción de desarrollo económico local y de ellas, 28 prestaban servicios. Entre las primeras, el 83% desarrollaban acciones clásicas de promoción de la pequeña y mediana empresa; el 56% de impulso al turismo; y el 36% de fomento del empleo¹⁵¹. Respecto de otros temas de la agenda intermunicipal, la atención del medio ambiente ocupaba al 41 % de las iniciativas; la ejecución de políticas sociales, el 36%; y la construcción y mantenimiento de infraestructura, el 27%. En menor medida se consignan experiencias en el área de vivienda y salud.

Respecto de su financiamiento, el 60% de las experiencias había accedido al financiamiento no jurisdiccional a través de distintos programas internacionales¹⁵², nacionales¹⁵³ y provinciales; y sólo el 40% había contado exclusivamente con recursos propios. El insuficiente financiamiento externo fue señalado como el problema más común del asociativismo, en el 80 % de los casos consultados. En particular, focalizaban en la escasez de fondos nacionales para poder desarrollarse.

Vista las conclusiones de esta Primera Encuesta Nacional de Microrregiones, ambas instituciones propulsoras buscaron interesar a organismos nacionales para el apoyo a las asociaciones intermunicipales: vista la finalidad del proyecto inicial, a la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se mostró

¹⁴⁶ Ello no resulta sorprendente, ya que en las cuatro provincias concentran el 53% del total de gobiernos locales argentinos. Adicionalmente, estos poseen un mayor desarrollo de sus capacidades institucionales que otros del país.

¹⁴⁷ Encontramos entes intermunicipales en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Resulta sorprendente el gran número de experiencias en esta región.

¹⁴⁸ Verificamos entes en las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

¹⁴⁹ Suma experiencias en las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

¹⁵⁰ Incluye experiencias de Mendoza y San Juan.

¹⁵¹ En cuanto a los proyectos ejecutados, los más habituales eran de asistencia a la producción y la comercialización, destacándose la participación en ferias, el asesoramiento técnico y los convenios con cámaras de comercio. Considerando la atención de la pobreza y el desempleo, los datos obtenidos dan cuenta de proyectos derivados de los programas nacionales dependientes de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y, en menor escala, del de Desarrollo Social.

¹⁵² Fondos aportados por la cooperación francesa; del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Universidad de Bolonia.

¹⁵³ Recursos brindados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación; el Consejo Federal de Inversiones; el Fondo de Capital Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

interesada en financiar algunas asociaciones intermunicipales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía “Manos a la Obra” aunque se identificaron dificultades para articular las rigurosas normas del plan con la dispar estructura jurídica que presentaban las iniciativas. La otra institución interesada fue la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación a través del programa FOSIP (BIRF 3958AR-Proyecto ARG 97/025), que financió dos seminarios intermunicipales; sin embargo, el recambio de autoridades en este ministerio significó el fin de este apoyo.

La participación de la sociedad civil fue otro aspecto analizado. El 50% señalaba que incluían de manera estable la participación de otros actores sociales en el funcionamiento intermunicipal, en especial de los Consejos Consultivos, una institucionalidad que promovió el gobierno nacional entre 2002 y 2007 en los programas de desarrollo social.

El número de experiencias estudiado fue significativo y si bien demostró la heterogeneidad del proceso, la vinculación con el desarrollo económico local era destacada. Los aspectos críticos eran el aislamiento de las experiencias en relación a los programas nacionales y provinciales que podrían dar valor agregado a las iniciativas; la falta de reconocimiento y apoyo por parte de los gobiernos provinciales, nacional y de los organismos internacionales para estimular la asociación; una fuerte limitación en la inversión que desarrollaban los entes asociativos orientados al desarrollo económico local; y la limitada presencia de los actores estratégicos del desarrollo.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El surgimiento de la intermunicipalidad en Argentina se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de Reforma del Estado y de desconcentración competencial que transformaron de hecho las agendas locales desde la década de 1990. En este capítulo analizaremos las políticas y los hechos vinculados a ella desde entonces.

1. Los orígenes de la intermunicipalidad en Argentina

No obstante que la intermunicipalidad se vincula con la transformación que tuvieron los gobiernos locales argentinos desde la Transición Democrática, existen hitos que debemos destacar aunque sólo representaron hechos ocasionales sin mayor impacto.

1.2. La intermunicipalidad en el régimen jurídico

En Europa, la intermunicipalidad comenzó a estar presente ya en el siglo XIX. En España, señala Moreno Molina, *“la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 preveía como “atribución” de los ayuntamientos la de poder asociarse con otros. Por otra parte, su art. 75 establecía que los ayuntamientos podrían constituir “entre sí y con los inmediatos” asociaciones y comunidades “para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés”. Las comunidades eran regidas por una Junta compuesta por concejales de los municipios partícipes* (MORENO MOLINA: 220-221). También en otros países comenzó a regularse desde fines del siglo, como las leyes de Francia (1890), Luxemburgo (1900), Grecia (1912) y Suecia (1919) pero el asociativismo intermunicipal evolucionó lentamente y sólo se desarrolló desde la década de 1960.

En Argentina, el arreglo institucional recién se difundiría en el siglo XX. En 1934, la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires incluyó en el Régimen Municipal, en su artículo 183, inciso 8, el *“Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”*¹⁵⁴. Esta referencia debe contextualizarse en la época, pues el servicio eléctrico urbano estaba en pleno desarrollo en la principal provincia argentina, y hasta entonces era brindado por pequeñas usinas propiedad de empresarios locales. No obstante ello, no se constituirían dichos consorcios y este artículo recién sería utilizado para sostener, aunque de manera conscientemente descontextualizada, el proceso intermunicipal de la provincia durante la segunda mitad de la década de 1990.

El segundo hito fue la Constitución de la Provincia de Río Negro, sancionada en 1957, que indicaba en el inciso f) de su artículo 174: *“Son atribuciones y deberes del poder municipal (...) Formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”*.

Cabe consignar dos hechos: que la provincia de Río Negro se creó en 1955, por lo que su institucionalidad se construyó desde lo básico, pues hasta entonces había sido un territorio nacional¹⁵⁵ regido por la ley N° 1.532; y que, en la época, se extendió una corriente reformista del constitucionalismo que, en lo referente al régimen municipal, permitió no sólo incluir la intermunicipalidad sino extender el principio de la autonomía municipal –como en las Constituciones de Río Negro, Chaco, Chubut, Misiones y Santa Cruz- en estas nuevas provincias argentinas creadas. No obstante la inclusión de este principio asociativo, las experiencias en la provincia rionegrina no se desarrollarían hasta cuatro décadas más tarde.

1.2. El caso de la Prefectura del Gran Rosario

¹⁵⁴ La laxitud en la interpretación de este artículo sustentaría el proceso de asociativismo entre 1993 y 1999, cuando se sancionó la primera ley bonaerense en la temática, la N° 12.288.

¹⁵⁵ En 1884, por la ley N° 1532 se procedió a la organización de los Territorios Nacionales en los amplios espacios ubicados en el norte y sur del país que, hasta entonces, habían permanecido casi enteramente bajo el dominio indígena. Pasaron a un régimen político e institucional fuertemente centralizado, con un diseño uniforme que aspiraba a mantenerlos bajo la tutela del Estado para garantizar el control de las fronteras; la colonización, y su gradual inserción en la comunidad nacional hasta que pudiesen convertirse en provincias. Tenían un gobernador designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con un mandato de tres años; los habitantes de estas jurisdicciones podían elegir a sus autoridades municipales.

Desde fines de la década de 1960 comenzaron a identificarse en América Latina los graves problemas que originaba la expansión de las metrópolis: la búsqueda de una mayor gobernabilidad de los grandes sistemas urbanos que, funcionalmente integrados, no contaban con mecanismos ni instituciones que lo gestionaran. Una primera respuesta fue avanzar en reformas institucionales que originaban nuevos diseños político-administrativos, como la creación de regiones metropolitanas: así fue el caso de Brasil, Colombia y Chile. Sin embargo, en Argentina no estaban presentes las condiciones para estas reformas y la intermunicipalidad fue identificada como un mecanismo posible que permitiera alcanzar resultados equivalentes sin alterar las normas jurídicas.

En Argentina el caso pionero, aunque con rangos más cercanos a una supramunicipalidad, fue, entre 1969 y 1976, la *Prefectura del Gran Rosario*¹⁵⁶; originalmente creada en 1967 por un convenio intermunicipal y con el antecedente de una comisión interjurisdiccional multinivel de 1968¹⁵⁷, fue creada por ley provincial 6551/69 como entidad territorial responsable de la planificación de esta ciudad santafecina, siendo su principal objetivo la armonización de intereses del área metropolitana, abarcando aspectos físicos, económicos, sociales y administrativos.

La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes de las 21 municipalidades y comunas integrantes¹⁵⁸, así como del gobierno provincial y nacional; una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales; y una Secretaría Técnica que elaboraba proyectos. Su Asamblea de Intendentes funcionó hasta que el proceso fue interrumpido en 1976.

Son contrapuestas las opiniones sobre su dinámica asociativa: mientras que Pírez tiene una valoración negativa -la *"Prefectura del Gran Rosario" creada en 1969 (durante un*

¹⁵⁶ La ciudad de Rosario ha sido históricamente la tercera ciudad más poblada de Argentina después de Buenos Aires y Córdoba, y constituye un importante centro cultural, educativo, económico, industrial y financiero. Está enclavada en el corazón de la actividad agrícola argentina y por su puerto han pasado históricamente casi dos terceras partes de las exportaciones de cereales. Desde comienzos del siglo XX fue uno de los tres nodos ferroviarios del país, junto con las ciudades de Buenos Aires y Bahía Blanca. Su población actual es de 948.312 habitantes, a los que deben sumarse más de doscientos cincuenta mil de su área metropolitana.

¹⁵⁷ La Comisión Coordinadora, Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario, surgida del Convenio General Tripartito de 1968, firmado por el gobernador provincial, el intendente municipal y el presidente de la empresa nacional Ferrocarriles Argentinos

¹⁵⁸ Abarcaba hacia el norte hasta la Municipalidad de Puerto General San Martín; hacia el sur, hasta la municipalidad de Arroyo Seco y la comuna de Fighiera; y hacia el oeste-suroeste, las municipalidades de Funes y las comunas de Zavalla, Álvarez y Villa Amelia.

gobierno militar que otorgaba gran importancia a la planificación) por ley provincial para elaborar y controlar la ejecución de un plan de desarrollo, y que se vivió como una imposición por los gobiernos locales del área (PIREZ 2005: 12)-, Zammito hace una evaluación positiva “Luego de la valiosa experiencia interjurisdiccional reconocida por diversos sectores políticos y profesionales, de la Prefectura del Gran Rosario, disuelta por el gobierno de facto en 1976, se produjo un vacío en la estructura metropolitana de Rosario” (ZAMMITO 2004: 14). En una posición intermedia encontramos la de Passalacqua: “El Plan de la Prefectura del Gran Rosario de 1972 es considerado hoy en general como “antecedente insoslayable” del actual debate sobre el Área Metropolitana: fue sin duda el esquema más avanzado de una visión metropolitana con un sistema inédito en el país; pero vinculado al planteo militar planificador de 1967, antecedentes como el convenio intercomunal de ese año y el funcionamiento posterior de la asamblea de intendentes, que tomó resoluciones, deben analizarse en ese contexto donde se trataba básicamente de acuerdos entre funcionarios de hecho designados a dedo por la misma autoridad y sin control ni participación popular de ningún tipo” (PASSALACQUA S/F: 9-10).

No debemos omitir que la Prefectura del Gran Rosario se desarrolló en el gobierno de facto del presidente Tte. Gral. Juan Carlos Onganía (1966-1970), por lo que la totalidad de los funcionarios provinciales y locales fueron electas por las autoridades militares¹⁵⁹ y que esto dotaba a las autoridades de homogeneidad política, máxime considerando que funcionaba en el marco de una ley provincial y no existían niveles de autonomía local. Sin embargo, continuó funcionando cuando tanto el gobierno provincial como los locales vieron electas sus autoridades entre 1973 y 1976¹⁶⁰. Lamentablemente, se han perdido sus archivos y sólo queda información fragmentada sobre su funcionamiento.

Esta experiencia fue pionera en la dinámica intermunicipal en el país –aunque posteriormente acotada por la participación multinivel- y también en la gestión metropolitana, dado que fue un primer intento de gobernar una conurbación

¹⁵⁹ Entre 1966 y 1970 fue gobernador provincial el contralmirante (R) Eladio Modesto Vázquez; luego fue sucedido por general (R) Roberto Fonseca (1970) y el general (R) Guillermo Sánchez Almeyra (1970-1973).

¹⁶⁰ Durante la gobernación del justicialista Carlos Sylvestre Begnis (1973-1976) y hasta el golpe militar del 24 de marzo de 1976.

compleja: en el país no existen normas para ello y todas las experiencias posteriores adquirieron el formato de una autoridad metropolitana sin participación de las municipalidades¹⁶¹.

2.4. La intermunicipalidad en las Constituciones provinciales de la Transición Democrática

Las referencias a la intermunicipalidad en Argentina comenzaron a reproducirse en las reformas constitucionales provinciales de 1986 y 1987: tras los primeros cuatro años de administración, varios gobernadores convocaron a convenciones constituyentes para lograr la posibilidad de su reelección; con ello abrieron la posibilidad para que se incorporaran reformas al Régimen Municipal.

En esta época se proponía la exploración de nuevas formas institucionales –el presidente Raúl Alfonsín propuso el pasaje de un sistema presidencialista a uno parlamentario o planteó el traslado de la capital del país a la ciudad de Viedma, localizada a un millar de kilómetros al sur de la ciudad de Buenos Aires, por citar sólo dos ejemplos- así como la incorporación de nuevos instrumentos de participación

¹⁶¹ Las autoridades metropolitanas son creadas por gobiernos nacionales o provinciales con el fin de coordinar políticas sectoriales en el ámbito metropolitano. Las mismas pueden contar con la participación de gobiernos locales, inclusive en sus órganos de gobierno, pero no son creadas por ellos. Ha habido dos casos: a) La *Coordinación Ecológica del Área Metropolitana* (CEAMSE), una sociedad comercial gestiona desde 1977 la disposición final de los residuos sólidos urbanos en la Capital Federal y su área metropolitana. La misma se constituyó dentro de la ley nacional N° 20.705 y su directorio está integrado por representantes de los gobiernos nacional, de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, actuando esta última como representante del conjunto de municipios involucrados. Por ley provincial, los municipios bonaerenses del área metropolitana están obligados a esa forma particular de disposición final, por la cual tienen que pagar un canon a esta empresa estatal. La falta de participación de los gobiernos locales y las desigualdades entre los participantes han sido dos rasgos que han marcado en forma negativa a esa institución; b) En 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), organismo público que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región. Fue creado en 2006 por la Ley N° 26.168, para implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas ribereñas. ACUMAR articula políticas públicas comunes y coordina los esfuerzos interinstitucionales para la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Institucionalmente es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional del gobierno nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que representa los intereses de los 17 municipios que integran la cuenca.

ciudadana –en especial, los de democracia semi-directa, como la consulta popular¹⁶² aunque también el referendo y la revocatoria de mandato-; en este contexto reformista se incluyeron las primeras referencias jurídicas a la intermunicipalidad.

La primera en incorporarlo en esta etapa fue la Constitución de San Juan, publicada en abril de 1986, que incluyó en su Régimen Municipal en el artículo 251: *“Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) 9. Realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso, con conocimiento previo de la Cámara de Diputados de la Provincia”*. En igual sentido se pronunciaron ese mismo año las Constituciones de Salta en su artículo 190° y Jujuy en su artículo 170°. Estas Cartas Magnas, si bien no tipificaron estrictamente la organización intermunicipal, sí la posibilitaron con la habilitación de los convenios asociativos.

¹⁶² Por primera vez en la historia argentina, se convocó a una consulta popular no vinculante en ocasión de la aceptación de la propuesta papal que se incorporaría en el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, poniendo fin al diferendo por la posesión de las islas Picton, Nueva y Lennox. Los senadores de la oposición justicialista se oponían a su aprobación y el gobierno del presidente Raúl Alfonsín la instrumentó como una forma de presión sobre ellos. El 82% de los electores votaron favorablemente el 25 de noviembre de 1994 por la aceptación del laudo papal.

CUADRO N° XX - LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

PROVINCIA	AÑO DE ÚLTIMA REFORMA O ENMIENDA CONSTITUCIONAL	REFORMAS CONSTITUCIONALES PREVIAS (incluye enmiendas parciales)	¿CONSAGRA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL?	REFERENCIAS A LA INTERMUNICIPALIDAD	INCORPORA REFERENCIAS A LA INTERMUNICIPALIDAD DESDE
1958-1983: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA					
SANTA FE	1962	1856 – 1863 – 1872 – 1883 – 1890 – 1900 – 1921 – 1932 -	NO	NO	-
1983-1989: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS AL PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL					
JUJUY	1986	1855 – 1876 – 1893 – 1910 - 1935	SÍ	SI	1986
SAN LUÍS	1987	1855 – 1871 – 1905 – 1927 -1962	SÍ	NO	-
RÍO NEGRO	1988	1957	SÍ	SÍ	1957
CATAMARCA	1988	1855 – 1883-1895 - 1966	SÍ	SÍ	1988
1989-1994: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE CONSAGRÓ LA AUTONOMÍA MUNICIPAL					
TIERRA DE FUEGO	1991	-	SÍ	SÍ	1991
1994 EN ADELANTE: REFORMAS PROVINCIALES POSTERIORES A LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL					
BUENOS AIRES	1994	1854 - 1873 – 1889 - 1934	NO	SÍ	1934
SANTA CRUZ	1994	1957	SÍ	NO	-
LA PAMPA	1994	1952 - 1960	SÍ	NO	-
CHUBUT	1994	1957	SÍ	SÍ	1994
CHACO	1994	1951 - 1957	SÍ	SÍ	1994
MISIONES	1998	1954 – 1958 – 1974 - 1988	SÍ	NO	-
SALTA	1998	1855 - 1875 –1888 – 1906 - 1929 - 1986	SÍ	SI	1986
CÓRDOBA	2001	1855 – 1870 – 1883 - 1987	SÍ	SÍ	1987
FORMOSA	2003	1957 - 1991	SÍ	NO	-
SANTIAGO DEL ESTERO	2005	1856 –1864 – 1884 – 1903 – 1911 – 1924 - 1939 - 1960 - 1986 – 1997 - 2002	SÍ	SÍ	2002
NEUQUÉN	2006	1957 - 1993	SÍ	SÍ	2006
TUCUMÁN	2006	1820 – 1852 - 1856 – 1884 - 1907 - 1990	SÍ	SÍ	2006
MENDOZA (*)	2007	1854 – 1894 – 1900 – 1909 – 1916 – 1942 – 1947 – 1959 - 1997 -	NO	NO	-
CORRIENTES	2007	1821 –1855 – 1864 – 1889 – 1913 – 1960 - 1993	SÍ	SÍ	2007
ENTRE RÍOS	2008	1822 - 1860 – 1883 - 1903 - 1933	SÍ	SÍ	2008
LA RIOJA	2008	1855 – 1865 – 1909 - 1933– 1986 – 1998 - 2004	SÍ	SÍ	1998
SAN JUAN	2011	1856 – 1878 – 1879 – 1912 - 1927 - 1986	1986	SI	1986
Fuente: Elaboración propia					

Fue en la Constitución de la provincia de Córdoba, reformada en 1987, que se incluyó visiblemente el principio intermunicipal en su artículo 180: *“Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”*. Esta reforma constitucional,

combinada con las iniciativas de descentralización que se instrumentaron con el decreto N° 1174/88, detonó el inicio de múltiples iniciativas. Este decreto, en su Anexo Único, incluyó la promoción de la coordinación intermunicipal para superar las dificultades que pueden derivarse de la descentralización, como la superposición de funciones de las distintas jurisdicciones y la escasa capacidad operativa de los gobiernos locales para la gestión de obras y servicios públicos. Como hicimos referencia en la introducción de esta tesis, la colega Consuelo Parmiggiani de Barbará señaló *“puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los '90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias”* (PARMIGIANI DE BARBARÁ 2005: 2).

En parte por el activismo asociativo cordobés que analizaremos en el Capítulo X y en parte por los cambios en la agenda local que analizamos en los capítulos precedentes, durante la década de 1990 sería el momento de la explosión del fenómeno intermunicipal.

3. Las políticas nacionales de promoción de la intermunicipalidad

3.1. El Programa de Microrregiones Patagónicas

La inclusión del tema municipal en la agenda del gobierno nacional se produjo en la década de 1990, con la creación del Instituto Federal de Asuntos Municipales como organismo nacional de promoción. Creado por decreto N° 2295 del 8 de noviembre de 1993, luego de la elección presidencial de 1995 activó su papel en la búsqueda de consensos alrededor de una fallida tercera elección del presidente Carlos Menem (1989-1999), privilegiando el vínculo directo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales del país.

En el campo intermunicipal, el impulso no provendría de esta dependencia sino de la Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica

(CONADEPA)¹⁶³, una dependencia del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación orientada al desarrollo patagónico. La CONADEPA desarrollaría, entre 1997 y 1999, durante el segundo gobierno del presidente Carlos Menem, el Programa de Microrregiones Patagónicas (LEMOINE & SARABIA 2001), que involucraría diecisiete iniciativas: las comarcas Andina del Paralelo 42; de la Línea Sur Río Negro; del Alto Valle del Río Negro; de Chosmalal - Copahue – Caviahue; de Colonia 25 de Mayo – Catriel; del Valle Medio del Río Negro; de La Adela - Río Colorado; de Carmen de Patagones – Viedma; de Sierra Grande - San Antonio Oeste; del Valle Inferior del Río Chubut; del Parque Nacional Los Alerces; de José de San Martín - Río Senger- Río Pico; de Río Mayo - Perito Moreno- Los Antiguos; Sarmiento - Comodoro Rivadavia - Caleta Olivia - Puerto Deseado - Pico Truncado - Las Heras; de Puerto San Julián- Cdte. Luis Piedrabuena - Puerto Santa Cruz - Gobernador Gregores; de Río Gallegos - El Calafate - Río Turbio - El Chaltén; y de Río Grande - Ushuaía - Tolhuin. (ETCHEBEHERE, FERREIRO, LÓPEZ, MANNA & WYSS 1998: 11)

Dicho programa estaba fundado en que la transformación económica del país y el proceso de globalización e integración regional imponían un nuevo modelo de desarrollo; que el asociativismo intermunicipal era una herramienta potente para la modernización de los sistemas de administración local y para promover la eficiencia en su gestión; y que la combinación de la vasta superficie del territorio patagónico con múltiples gobiernos locales de reducida población exigían una nueva forma de intervención. La principal acción del programa fue asignar recursos para el planeamiento estratégico de la microrregión, así como acciones de capacitación y financiamiento de infraestructura.

A fines de 1999 funcionaban siete de las diecisiete iniciativas previstas, con distinto grado de avance y diferentes figuras jurídicas; su desarrollo será analizada en el capítulo IX, dedicado al estudio de la intermunicipalidad en la Patagonia Argentina.

3.2. El Programa de Microrregiones Argentinas

¹⁶³ Esta es una dependencia del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación creada durante la presidencia de Raúl Alfonsín por el decreto P.E. N° 527 del 15 de abril de 1986; originariamente se denominó “Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital” y su función era radicar inversiones privadas en la región patagónica y en el Distrito Federal de Viedma - Carmen de Patagones, que sería la nueva capital del país.

Con la llegada al poder del presidente Fernando De La Rúa (1999-2001) se instrumentó una reforma de las instituciones nacionales vinculadas a la promoción municipal, creándose la Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación¹⁶⁴. El Instituto Federal de Asuntos Municipales fue mantenido en sus funciones dado que poseía el financiamiento asignado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el fortalecimiento municipal en el país.

En abril de 2000 se puso en marcha el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales¹⁶⁵, integrado por diez componentes¹⁶⁶ y con una inversión de 4,5 millones de dólares asignados por el financiamiento internacional. Uno de sus componentes, el N° 5, fue el Programa de Microrregiones Argentinas; del mismo participaría, durante el primer año, la Subsecretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El componente N°5 tenía entre sus objetivos *“buscar la complementación intermunicipal, aumentando la escala de producción, la oferta de servicios y las oportunidades de empleo; lograr la diversificar la producción, identificando nuevas alternativas de producción sobre la base de oportunidades comerciales y acceso al financiamiento; incrementar las capacidades que favorecen la calidad, generando condiciones de estabilidad; desarrollar los gerenciamientos que permitan el posicionamiento y el marketing; mejorar la performance institucional, financiera y profesional para acceder a fuentes de financiamiento; optimizar el uso de los recursos públicos y privados, generando condiciones de sustentabilidad económica de la micro región; desarrollar actividades de formación y capacitación para una mayor profesionalidad; crear las condiciones para arraigar a la población y convocar a otras*

¹⁶⁴ Al frente fue puesto Rubén Américo Martí (1991-1999), ex intendente de la Municipalidad de Córdoba, que había desarrollado una destacada gestión, especialmente en el campo de la descentralización y de la sostenibilidad ambiental urbana. Adicionalmente, fue promotor de la vinculación del municipalismo argentino con el resto del mundo: fue presidente de la Unión Iberoamericana de Municipalistas entre 1998 y 2000.

¹⁶⁵ El mismo estuvo organizado en fases: la primera, entre abril y septiembre de 2000; la segunda, desde octubre de 2000 hasta octubre de 2001.

¹⁶⁶ Eran 1) Red Electrónica de Municipios; 2) Sistema Nacional de Información Municipal; 3) Sistema de Ciudad – Ciudad; 4) Programa de Desarrollo Sustentable para Ciudades; 5) Promoción de Desarrollo Económico Local; 6) Programa Integral de Medicamentos para Municipios; 7) Planeamiento para Pequeñas Ciudades; 8) Programa de Presupuesto Participativo a Escala Barrial; 9) Sistema Nacional de Capacitación Municipal; y 10) Programa de Microrregiones Argentinas. Lamentablemente, esta información ha sido reconstruida dado que no se han encontrado en repositorios documentación oficial.

poblaciones; desarrollar y profundizar identidades en tensión creativa, revalorizando los patrimonios culturales e incorporando valores culturales asociados al trabajo y a la producción; limitar los efectos indeseables del desarrollo, compatibilizando normativas de uso del suelo (evitar desequilibrios por omisiones) y traduciendo la sustentabilidad a mecanismos de monitoreo ampliamente compartidos por los actores y la población en su conjunto; romper con las monoculturas productivas que afectan la biodiversidad, generando modelos de diversificación; y desarrollar tecnologías y biotecnologías adecuadas a la producción respetuosa de la biodiversidad”.

El programa propuso la institucionalización de las iniciativas en etapas: la conformación de la junta promotora de actores sociales representativos; la firma de acuerdos institucionales; la elección de la figura jurídica; la constitución de equipos técnicos locales; y la formulación de planes estratégicos de desarrollo.

Una evaluación de 2001 daba cuenta, como elemento positivo, que el Honorable Senado de la Nación estudiaba un proyecto legislativo que planteaba al nivel microrregional como unidad de gestión de proyectos públicos y con el fin de asignar financiamiento especial –aunque el mismo nunca fue aprobado legislativamente-. Como aspecto negativo, el presupuesto limitado con el que se habían promocionado las iniciativas; la participación acotada de los gobiernos provinciales; y la tendencia de los gobiernos locales a esperararlo todo de los demás niveles del Estado (LEMOINE & SARABIA 2001).

El período de gobierno en el que se desarrolló el Programa Nacional de Microrregiones fue en extremo complejo: se profundizó la crisis económica y el deterioro de las finanzas públicas, pese a severas medidas de ajuste; el sistema político estaba jaqueado a partir de la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, apenas a diez meses de asumido, en medio de un escándalo por el pago de sobornos a senadores nacionales; el oficialismo tuvo una derrota electoral en las elecciones legislativas del 2001; y sobre todo, la ineficacia del Estado nacional en la atención de la crisis social. La implementación de las políticas seguía los vaivenes del desgajamiento del oficialismo, con permanentes cambios de funcionarios y los ajustes sobre las cuentas públicas fueron permanentes, por lo que el impacto de las políticas fue relativo.

El componente N°5 apoyó nueve iniciativas; de ellas, hemos podido sólo identificar seis que analizaremos en los próximos capítulos. De las restantes sabemos que una

correspondía a la provincia de Corrientes y otra a la de Entre Ríos, aunque en el cruzamiento de fuentes documentales no hemos podido identificar cuáles fueron

CUADRO – EXPERIENCIAS INTERMUNICIPALES PROMOVIDAS POR EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

EXPERIENCIA INTERMUNICIPAL	GOBIERNOS LOCALES
10. SIN DATOS	SIN DATOS
11. SIN DATOS	GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA CORRIENTES
12. SIN DATOS	GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
13. FORO DE LOS RÍOS	MUNICIPALIDADES DE VILLA GRAL. BELGRANO – COMUNAS DE VILLA BERNA, DE VILLA ALPINA, LA CUMBRECITA, LOS REARTES, CIUDAD PARQUE LOS REARTES Y ATHOS PAMPA
14. MICRORREGIÓN "JACHAL, CALINGASTA, IGLESIA Y VALLE FÉRTIL"	CALINGASTA – IGLESIA – JACHAL - VALLE FÉRTIL (SAN JUAN)
15. MICRO REGIÓN DE LA MAR CHIQUITA	COMUNAS DE AMBROSETTI, ARRUFÓ, COLONIA ROSA, HERSILIA, SAN GUILLERMO, LA RUBIA, MONTE OSCURIDAD, SUARDI Y VILLA TRINIDAD (SANTA FE) – MUNICIPALIDADES DE CERES (SANTA FE), MORTEROS (CÓRDOBA) Y SELVA (SANTIAGO DEL ESTERO)
16. MICRORREGIÓN DEL NEVADO – MICRORREGIÓN MENDOSUR	GENERAL ALVEAR – MALARGÜE - SAN RAFAEL (MENDOZA)
17. MICRORREGIÓN TREVELIN-CORCOVADO-ESQUEL	CORCOVADO – ESQUEL – TREVELIN (CHUBUT)
18. MICRORREGIÓN VIEDMA – CARMEN DE PATAGONES	PATAGONES (BUENOS AIRES) - VIEDMA (RÍO NEGRO)

Fuente: elaboración propia

Esta fue la única política integral que tuvo el gobierno nacional para la intermunicipalidad en este período; sus efectos fueron moderados, por distintas razones: no se aplicaron suficientemente los instrumentos planteados y las experiencias no resultaban las más apropiadas para que prosperaran. Adicionalmente, la necesidad de atender las emergencias en el marco de la crisis económica, social y política desdibujó totalmente la decisión nacional de apoyar estas iniciativas.

3.3. El asociativismo intermunicipal en la primera década del siglo

Tras la renuncia del presidente Fernando De La Rúa el 20 de diciembre de 2001, en algo más de una semana se sucedieron cuatro presidentes de la República¹⁶⁷; recién el día 3 de enero de 2002 asumiría la presidencia Eduardo Duhalde (2002-2003)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Entre los días 20 y 23 de diciembre gobernó el presidente del Honorable Senado de la Nación, el senador Ramón Puerta; tras la reunión de la Asamblea Legislativa, el día 23 asumió el gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, pero debió renunciar a los siete días aduciendo falta de apoyo político; el 30 de diciembre y por cuatro días asumió la presidencia el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Caamaño, hasta que el 3 de enero de 2002 asumió la presidencia Eduardo Duhalde.

¹⁶⁸ Eduardo Duhalde había sido ex vicepresidente de la República, entre 1989 y 1991; renunció para ser electo como gobernador de la provincia de Buenos Aires por dos períodos, entre 1991 y 1999. Ese año buscó la presidencia de la República como candidato por el Partido Justicialista, pero fue

La llegada al gobierno del presidente Duhalde supuso la designación de un nuevo subsecretario de Asuntos Municipales de la Nación, el entonces presidente del Bloque Federal de Intendentes Justicialistas¹⁶⁹ y de un nuevo secretario general del Instituto Federal de Asuntos Municipales, el entonces secretario ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios¹⁷⁰. En ambas designaciones estuvo la voluntad del gobierno nacional de mantener un fuerte vínculo con los intendentes justicialistas, especialmente por el meritorio papel que los alcaldes habían jugado en el encauzamiento de la paz social durante los momentos álgidos de la crisis económica, política y social de fines del 2001.

En materia municipal, el gobierno nacional tenía otras prioridades en el marco del apaciguamiento de la crisis; no obstante ello, encargó un estudio a técnicos, el primero que se haría al nivel nacional sobre la temática. El mismo, titulado Microrregiones Argentinas (IFAM 2003), identificó 52 entes intermunicipales, en los que participaban 406 gobiernos locales de veinte provincias, en su mayoría gobiernos locales pequeños. El estudio diferenciaba entre aquellos entes creados en una provincia y aquellos que se extendían entre dos o más de ellas.

El relevamiento mostraba un matriz productivista, pues fue desarrollado por el Programa de Desarrollo Productivo Local (PROLOCAL), que trabaja en la recolección de información, apoyo y asesoramiento para la conformación de microrregiones de sesgo productivo, a tono del principal tema de interés en la agenda local de la época.

La investigadora Bárbara Altschuler, integrante del equipo técnico del PROLOCAL, realizó en 2003 una síntesis de ese relevamiento: *“El rango poblacional de las micro regiones es muy variable, siendo entre 4.900 y 893.000 habitantes aproximadamente, la población promedio de los municipios integrantes es de alrededor de 20.000 habitantes pero con una alta dispersión que va de 1.000 a 120.000 habitantes. Esto implica que, si bien en general, la asociación de municipios se plantea como estrategia para los gobiernos chicos, también existen casos de asociación entre municipios medianos y grandes. En promedio las micro regiones están integradas por unos 9 gobiernos locales”* (ALTSCHULER 2003: 13-14), para agregar: *“Existe una gran heterogeneidad también en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización jurídica de cada micro región. La mayoría de estas se encuentra en funcionamiento y consolidadas, es decir, que poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento mas o menos aceitado, independientemente del grado de formalización legal. Sin embargo muchas otras se encuentran recién en formación y algunas están inactivas o comenzando a reactivarse. En cuanto al nivel de institucionalización y formalización jurídica encontramos diversas figuras legales, principalmente asociaciones civiles sin*

derrotado por el opositor Fernando de la Rúa. En 2001 había sido electo como senador por la provincia de Buenos Aires.

¹⁶⁹ Esta es la expresión institucionalizada en la Federación Argentina de Municipios del Partido Justicialista, aquel que concentra el mayor número de alcaldes del país desde el regreso a la Democracia en 1983. En ese momento la ejercía el intendente de la municipalidad de San Lorenzo (provincia de Santa Fe) Armando Traferri.

¹⁷⁰ El dirigente peronista Andrés Filón.

fines de lucro, figura a la que generalmente se recurre cuando no existe otro tipo de forma legal provincial mas adecuada. Luego encontramos una serie de figuras provinciales, en aquellos casos en que la provincia tiene o tuvo en el pasado una política de promoción del asociativismo municipal (...) Sin embargo, una gran mayoría de las micro regiones funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior” (ALTSCHULER 2003: 14).

El gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) tuvo una errática política respecto de la promoción de las políticas municipales. Al comienzo de su mandato se creó la Secretaría de Asuntos Municipales¹⁷¹ y se creó una nueva Subsecretaría de Gestión Municipal¹⁷² mientras que el Instituto Federal de Asuntos Municipales de la Nación mantuvo su existencia¹⁷³. Sin embargo, el secretario renunció en diciembre de 2005 para asumir con diputado nacional, tras lo cual el cargo quedó vacante; y el subsecretario no contaba con personal a cargo. En los hechos, el área nacional de promoción quedó desactivada. En este período, la única acción intermunicipal fue la organización, en septiembre de 2005, de un seminario promovido por la Embajada de Francia en la República Argentina: se llamó “La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina”; entre los convocantes se contó a la Secretaría y la Subsecretaría; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; la embajada gala; y el Observatorio de los Cambios en América Latina (LOCAL) de la Universidad Paris III¹⁷⁴. Sin embargo, esta actividad no tuvo proyección en políticas específicas, más allá de haber sido un

¹⁷¹ Al frente de ella fue designado el ex intendente de la Municipalidad de Ayacucho (provincia de Buenos Aires) entre 1987 y 1997, Luis Illarregui, que había adherido tempranamente a las aspiraciones presidenciales de Néstor Kirchner.

¹⁷² En el cargo fue designado el dirigente gremial Claudio Leoni, secretario general de la Federación de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santa Fe, que había apoyado desde su inicio la candidatura presidencial del presidente Kirchner.

¹⁷³ En la Secretaría Ejecutiva fue designado el dirigente quilmeño Daniel Gurzi, vinculado al ministro del Interior de entonces, Aníbal Fernández. Tras su designación como ministro de Gobierno de la provincia de Santiago del Estero durante la intervención federal (2004), fue sucedido por el dirigente bonaerense Guido Lorenzino.

¹⁷⁴ En este seminario el doctorando tuvo un alto nivel de participación: convocado por la Secretaría de Asuntos Municipales, organizó buena parte del programa de actividades –identificando a los colegas que podrían participar como expositores– y participamos con la ponencia “Análisis de la Intermunicipalidad en Argentina de la Mesa 1 “Orígenes y estado actual de la intermunicipalidad en la Argentina. Diálogo entre la experiencia de Argentina y la de Francia” junto con los colegas franceses Jacques Anglade y Pierre Tomasi, que presentaron su ponencia “Análisis de la Intermunicipalidad en Francia”.

excelente marco para evaluar no sólo el proceso intermunicipal en los noventa sino su desarrollo durante el período de la emergencia social.

En febrero de 2007, el gobierno nacional decidió cooptar a una dirigente política porteña, para lo cual le ofreció la titularidad de la Secretaría de Asuntos Municipales¹⁷⁵. La dependencia contó con limitados recursos humanos y sin presupuesto para ejecutar acciones territoriales, situación se mantuvo hasta 2011, pese a lo cual se trató de sostener acciones de promoción y capacitación apoyándose en alianzas con distintos organismos del Estado y del ámbito científico¹⁷⁶. Respecto de la intermunicipalidad, en este período se estimuló mediante apoyo técnico y capacitación a las municipalidades¹⁷⁷, iniciativas asociativas y gobiernos provinciales que lo solicitaban: se realizaron seminarios de promoción asociativa en las ciudades de Buenos Aires¹⁷⁸, Neuquén¹⁷⁹ (en la provincia homónima), San Miguel de Tucumán¹⁸⁰, Villa de Merlo (San Luis)¹⁸¹, Ubajay¹⁸² y Villaguay (Entre Ríos)¹⁸³. Adicionalmente, se intentó llevar adelante la Segunda Encuesta de Microrregiones en 2011, como extensión de la llevada adelante por instituciones académicas cinco años antes¹⁸⁴, pero

¹⁷⁵ La ex legisladora porteña Raquel “Kelly” Kismer de Olmos era vicepresidenta de la empresa Autopistas Urbanas S.A. (2004-2007) y fue cooptada para que apoyara la candidatura del ministro de Educación de la Nación a la Jefatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁷⁶ Como con el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy y la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.

¹⁷⁷ Dichas actividades eran desarrolladas personalmente por el doctorando, que se desempeñó como asesor de la secretaría entre 2007 y 2011.

¹⁷⁸ El Seminario Nacional “**Nuevo rol del municipio: Planeamiento Estratégico, Asociativismo e Innovación para el Desarrollo Local**” organizado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación el 3 de octubre de 2007.

¹⁷⁹ En dos oportunidades: en la Jornada de Asociativismo Municipal “Pensar la Integración desde la Patagonia”, organizada por la Subsecretaría del COPADE y los Municipios de la Región de los Valles y de la Confluencia, el 26 de febrero de 2009; y en el seminario “Asociativismo Intermunicipal para el Desarrollo Regional” organizado por Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación y la Subsecretaría del COPADE, el 30 de noviembre de 2009.

¹⁸⁰ El seminario “Medio Ambiente e Intermunicipalidad” organizado el 24 de noviembre de 2009 por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán y el Proyecto URBAL III “La intermunicipalidad como herramienta para la Gestión Integral de Residuos y para la Cohesión Social y Territorial”.

¹⁸¹ El seminario “Intermunicipalidad y financiamiento” organizado el 24 de agosto de 2007 por el Corredor Biomechingones y la Municipalidad de Villa de Merlo (provincia de San Luis) con auspicio de la secretaría nacional.

¹⁸² La conferencia “Reflexiones sobre el Asociativismo Intermunicipal” desarrollada en Ubajay para la Mancomunidad Tierra de Palmares, el 17 de julio de 2009.

¹⁸³ Las “Primeras Jornadas Provinciales de Asociativismo Intermunicipal”, organizadas el 20 de agosto de 2010 por la Secretaría de Integración Municipal del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos con auspicio de la secretaría nacional.

¹⁸⁴ La “Primera Encuesta Nacional de Microrregiones” desarrollada por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina y la Universidad Nacional de Quilmes en 2006, a la que hicimos referencia en el capítulo introductorio.

los resultados fueron desalentadores por problemas organizativos y políticos. No obstante ello, un primer informe de la misma fue presentado institucionalmente por la Secretaría en un congreso nacional de significación académica (CRAVACUORE 2011b). Con el comienzo del segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2011, se produjo un recambio de autoridades en la Secretaría y, desde entonces, no hubo acciones nacionales de apoyo a la intermunicipalidad.

3. La Primera Encuesta Nacional de Microrregiones

Como citamos en la Introducción, en 2005 el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, una prestigiosa organización no gubernamental contaba con recursos aportados por la Tinker Foundation el proyecto “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microregional”. Su objetivo era *“incrementar el impacto local en la implementación de los proyectos con enfoque socioproductivo que posibiliten una mejora real en la inserción laboral de personas pobres, una mejora en los ingresos de la gente y una ejecución más participativa y efectiva de estos programas a nivel territorial, a través de la incidencia en las políticas públicas impulsadas por los distintos niveles de gobierno”*¹⁸⁵. Inicialmente se había propuesto desarrollar el proyecto en cuatro asociaciones intermunicipales: la Asociación para el Desarrollo Microregional - integrada por las municipalidades de Avellaneda y Reconquista así como un importante número de comunas del norte de la provincia de Santa Fe-; la Región Metropolitana Norte, asociación informal integrada por cuatro municipios costeros del Área Metropolitana de Buenos Aires –San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López-;

¹⁸⁵ Los resultados esperados fueron: *“Se diseña y aplica un modelo de trabajo micro regional con participación de organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal; por lo menos seis 6 municipios incrementan el resultado de sus programas sociales a partir de la integración con otras experiencias vecinas de la microrregión; se fortalecen por lo menos 6 Consultivos Locales en su capacidad de incidencia en las políticas socioeconómicas destinadas a población en condiciones de pobreza; se produce un estudio sobre estrategias de integración económica y/o social micro regionales que dé cuenta de los procesos y mecanismos de integración municipal en los temas mencionados; 50 técnicos representantes de organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos municipales se capacitan en el diseño y ejecución de programas con enfoque socioproductivo; se consensuan dos agendas locales (2 o más municipios), dentro de las cuales se elaboran por lo menos dos proyectos s micro regionales con enfoque socio productivo”*.

la Red de Municipios Quebrada y Puna, conformada por dieciocho municipalidades y comisiones municipales de la provincia de Jujuy; y la Unión de Organizaciones y Municipios de la Zona Centro de Misiones, integrados por cinco municipalidades de la provincia fronteriza. Sin embargo, la disponibilidad de recursos permitió encargar a la Universidad Nacional de Quilmes el desarrollo de una encuesta nacional de microrregiones¹⁸⁶.

Desarrollada entre noviembre de 2005 y abril de 2006, fue la más importante encuesta que se desarrollara en el país sobre el fenómeno intermunicipal. La misma demostró la existencia de 72 entes intermunicipales comarcales activos –y 4 inactivos- integrados por 770 gobiernos locales de 22 provincias de todo el país (CRAVACUORE & CLEMENTE 2006). Once de los entes eran interprovinciales y cinco transfronterizos.

La encuesta mostraba un notorio incremento en el número de casos en el primer quinquenio de esa década (CRAVACUORE 2006: 4): la mitad de las iniciativas detectadas se habían creado con posterioridad a la crisis política y socio-económica del 2001, mientras que sólo un tercio consignaban su creación en el quinquenio 1995-2000.

En cuanto a su localización, el 45 % de las iniciativas correspondían a la región pampeana, involucrando más de 250 municipios y comunas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe¹⁸⁷. Menor era la cantidad de iniciativas que se encontraban en las regiones patagónica¹⁸⁸ (18%), del nordeste¹⁸⁹ (16%), del noroeste¹⁹⁰ (13%) y de Cuyo¹⁹¹ (7%).

Sobre la base del total de iniciativas identificadas, 41 se definían como iniciativas de promoción de desarrollo económico local y de ellas, 28 prestaban servicios. Entre las primeras, el 83% desarrollaban acciones clásicas de promoción de la pequeña y mediana empresa; el 56% de impulso al turismo; y el 36% de fomento del empleo¹⁹².

¹⁸⁶ La misma sería dirigida por el doctorando.

¹⁸⁷ Ello no resulta sorprendente, ya que en las cuatro provincias concentran el 53% del total de gobiernos locales argentinos. Adicionalmente, estos poseen un mayor desarrollo de sus capacidades institucionales que otros del país.

¹⁸⁸ Encontramos entes intermunicipales en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Resulta sorprendente el gran número de experiencias en esta región.

¹⁸⁹ Verificamos entes en las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

¹⁹⁰ Suma experiencias en las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

¹⁹¹ Incluye experiencias de Mendoza y San Juan.

¹⁹² En cuanto a los proyectos ejecutados, los más habituales eran de asistencia a la producción y la comercialización, destacándose la participación en ferias, el asesoramiento técnico y los convenios

Respecto de otros temas de la agenda intermunicipal, la atención del medio ambiente ocupaba al 41 % de las iniciativas; la ejecución de políticas sociales, el 36%; y la construcción y mantenimiento de infraestructura, el 27%. En menor medida se consignan experiencias en el área de vivienda y salud.

Respecto de su financiamiento, el 60% de las experiencias había accedido al financiamiento no jurisdiccional a través de distintos programas internacionales¹⁹³, nacionales¹⁹⁴ y provinciales; y sólo el 40% había contado exclusivamente con recursos propios. El insuficiente financiamiento externo fue señalado como el problema más común del asociativismo, en el 80 % de los casos consultados. En particular, focalizaban en la escasez de fondos nacionales para poder desarrollarse.

Vista las conclusiones de esta Primera Encuesta Nacional de Microrregiones, ambas instituciones propulsoras buscaron interesar a organismos nacionales para el apoyo a las asociaciones intermunicipales: vista la finalidad del proyecto inicial, a la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se mostró interesada en financiar algunas asociaciones intermunicipales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía “Manos a la Obra” aunque se identificaron dificultades para articular las rigurosas normas del plan con la dispar estructura jurídica que presentaban las iniciativas. La otra institución interesada fue la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación a través del programa FOSIP (BIRF 3958AR-Proyecto ARG 97/025), que financió dos seminarios intermunicipales; sin embargo, el recambio de autoridades en este ministerio significó el fin de este apoyo.

La participación de la sociedad civil fue otro aspecto analizado. El 50% señalaba que incluían de manera estable la participación de otros actores sociales en el funcionamiento intermunicipal, en especial de los Consejos Consultivos, una institucionalidad que promovió el gobierno nacional entre 2002 y 2007 en los programas de desarrollo social.

con cámaras de comercio. Considerando la atención de la pobreza y el desempleo, los datos obtenidos dan cuenta de proyectos derivados de los programas nacionales dependientes de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y, en menor escala, del de Desarrollo Social.

¹⁹³ Fondos aportados por la cooperación francesa; del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Universidad de Bolonia.

¹⁹⁴ Recursos brindados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación; el Consejo Federal de Inversiones; el Fondo de Capital Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El número de experiencias estudiado fue significativo y si bien demostró la heterogeneidad del proceso, la vinculación con el desarrollo económico local era destacada. Los aspectos críticos eran el aislamiento de las experiencias en relación a los programas nacionales y provinciales que podrían dar valor agregado a las iniciativas; la falta de reconocimiento y apoyo por parte de los gobiernos provinciales, nacional y de los organismos internacionales para estimular la asociación; una fuerte limitación en la inversión que desarrollaban los entes asociativos orientados al desarrollo económico local; y la limitada presencia de los actores estratégicos del desarrollo.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El surgimiento de la intermunicipalidad en Argentina se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de Reforma del Estado y de desconcentración competencial que transformaron de hecho las agendas locales desde la década de 1990. En este capítulo analizaremos las políticas y los hechos vinculados a ella desde entonces.

1. Los orígenes de la intermunicipalidad en Argentina

No obstante que la intermunicipalidad se vincula con la transformación que tuvieron los gobiernos locales argentinos desde la Transición Democrática, existen hitos que debemos destacar aunque sólo representaron hechos ocasionales sin mayor impacto.

1.3. La intermunicipalidad en el régimen jurídico

En Europa, la intermunicipalidad comenzó a estar presente ya en el siglo XIX. En España, señala Moreno Molina, *“la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 preveía como “atribución” de los ayuntamientos la de poder asociarse con otros. Por otra parte, su art. 75 establecía que los ayuntamientos podrían constituir “entre sí y con los inmediatos” asociaciones y comunidades “para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés”. Las comunidades eran regidas por una Junta compuesta por concejales de los municipios partícipes* (MORENO MOLINA: 220-221). También en otros países comenzó a regularse desde fines del siglo, como las leyes de Francia (1890), Luxemburgo (1900), Grecia (1912) y Suecia (1919) pero el asociativismo intermunicipal evolucionó lentamente y sólo se desarrolló desde la década de 1960.

En Argentina, el arreglo institucional recién se difundiría en el siglo XX. En 1934, la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires incluyó en el Régimen Municipal, en su artículo 183, inciso 8, el *“Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”*¹⁹⁵. Esta referencia debe contextualizarse en la época, pues el servicio eléctrico urbano estaba en pleno desarrollo en la principal provincia argentina, y hasta entonces era brindado por pequeñas usinas propiedad de empresarios locales. No obstante ello, no se constituirían dichos consorcios y este artículo recién sería utilizado para sostener, aunque de manera conscientemente descontextualizada, el proceso intermunicipal de la provincia durante la segunda mitad de la década de 1990.

El segundo hito fue la Constitución de la Provincia de Río Negro, sancionada en 1957, que indicaba en el inciso f) de su artículo 174: *“Son atribuciones y deberes del poder municipal (...) Formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”*. Cabe consignar dos hechos: que la provincia de Río Negro se creó en 1955, por lo que su institucionalidad se construyó desde lo básico, pues hasta entonces había sido un territorio nacional¹⁹⁶ regido por la ley N° 1.532; y que, en la época, se extendió una corriente reformista del constitucionalismo que, en lo referente al régimen municipal, permitió no sólo incluir la intermunicipalidad sino extender el principio de la autonomía municipal –como en las Constituciones de Río Negro, Chaco, Chubut, Misiones y Santa Cruz- en estas nuevas provincias argentinas creadas. No obstante la inclusión de este principio asociativo, las experiencias en la provincia rionegrina no se desarrollarían hasta cuatro décadas más tarde.

1.3. El caso de la Prefectura del Gran Rosario

¹⁹⁵ La laxitud en la interpretación de este artículo sustentaría el proceso de asociativismo entre 1993 y 1999, cuando se sancionó la primera ley bonaerense en la temática, la N° 12.288.

¹⁹⁶ En 1884, por la ley N° 1532 se procedió a la organización de los Territorios Nacionales en los amplios espacios ubicados en el norte y sur del país que, hasta entonces, habían permanecido casi enteramente bajo el dominio indígena. Pasaron a un régimen político e institucional fuertemente centralizado, con un diseño uniforme que aspiraba a mantenerlos bajo la tutela del Estado para garantizar el control de las fronteras; la colonización, y su gradual inserción en la comunidad nacional hasta que pudiesen convertirse en provincias. Tenían un gobernador designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con un mandato de tres años; los habitantes de estas jurisdicciones podían elegir a sus autoridades municipales.

Desde fines de la década de 1960 comenzaron a identificarse en América Latina los graves problemas que originaba la expansión de las metrópolis: la búsqueda de una mayor gobernabilidad de los grandes sistemas urbanos que, funcionalmente integrados, no contaban con mecanismos ni instituciones que lo gestionaran. Una primera respuesta fue avanzar en reformas institucionales que originaban nuevos diseños político-administrativos, como la creación de regiones metropolitanas: así fue el caso de Brasil, Colombia y Chile. Sin embargo, en Argentina no estaban presentes las condiciones para estas reformas y la intermunicipalidad fue identificada como un mecanismo posible que permitiera alcanzar resultados equivalentes sin alterar las normas jurídicas.

En Argentina el caso pionero, aunque con rangos más cercanos a una supramunicipalidad, fue, entre 1969 y 1976, la *Prefectura del Gran Rosario*¹⁹⁷; originalmente creada en 1967 por un convenio intermunicipal y con el antecedente de una comisión interjurisdiccional multinivel de 1968¹⁹⁸, fue creada por ley provincial 6551/69 como entidad territorial responsable de la planificación de esta ciudad santafecina, siendo su principal objetivo la armonización de intereses del área metropolitana, abarcando aspectos físicos, económicos, sociales y administrativos.

La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes de las 21 municipalidades y comunas integrantes¹⁹⁹, así como del gobierno provincial y nacional; una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales; y una Secretaría Técnica que elaboraba proyectos. Su Asamblea de Intendentes funcionó hasta que el proceso fue interrumpido en 1976.

Son contrapuestas las opiniones sobre su dinámica asociativa: mientras que Pírez tiene una valoración negativa -la *"Prefectura del Gran Rosario" creada en 1969 (durante un*

¹⁹⁷ La ciudad de Rosario ha sido históricamente la tercera ciudad más poblada de Argentina después de Buenos Aires y Córdoba, y constituye un importante centro cultural, educativo, económico, industrial y financiero. Está enclavada en el corazón de la actividad agrícola argentina y por su puerto han pasado históricamente casi dos terceras partes de las exportaciones de cereales. Desde comienzos del siglo XX fue uno de los tres nodos ferroviarios del país, junto con las ciudades de Buenos Aires y Bahía Blanca. Su población actual es de 948.312 habitantes, a los que deben sumarse más de doscientos cincuenta mil de su área metropolitana.

¹⁹⁸ La Comisión Coordinadora, Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario, surgida del Convenio General Tripartito de 1968, firmado por el gobernador provincial, el intendente municipal y el presidente de la empresa nacional Ferrocarriles Argentinos

¹⁹⁹ Abarcaba hacia el norte hasta la Municipalidad de Puerto General San Martín; hacia el sur, hasta la municipalidad de Arroyo Seco y la comuna de Fighiera; y hacia el oeste-suroeste, las municipalidades de Funes y las comunas de Zavalla, Álvarez y Villa Amelia.

gobierno militar que otorgaba gran importancia a la planificación) por ley provincial para elaborar y controlar la ejecución de un plan de desarrollo, y que se vivió como una imposición por los gobiernos locales del área (PIREZ 2005: 12)-, Zammito hace una evaluación positiva “Luego de la valiosa experiencia interjurisdiccional reconocida por diversos sectores políticos y profesionales, de la Prefectura del Gran Rosario, disuelta por el gobierno de facto en 1976, se produjo un vacío en la estructura metropolitana de Rosario” (ZAMMITO 2004: 14). En una posición intermedia encontramos la de Passalacqua: “El Plan de la Prefectura del Gran Rosario de 1972 es considerado hoy en general como “antecedente insoslayable” del actual debate sobre el Área Metropolitana: fue sin duda el esquema más avanzado de una visión metropolitana con un sistema inédito en el país; pero vinculado al planteo militar planificador de 1967, antecedentes como el convenio intercomunal de ese año y el funcionamiento posterior de la asamblea de intendentes, que tomó resoluciones, deben analizarse en ese contexto donde se trataba básicamente de acuerdos entre funcionarios de hecho designados a dedo por la misma autoridad y sin control ni participación popular de ningún tipo” (PASSALACQUA S/F: 9-10).

No debemos omitir que la Prefectura del Gran Rosario se desarrolló en el gobierno de facto del presidente Tte. Gral. Juan Carlos Onganía (1966-1970), por lo que la totalidad de los funcionarios provinciales y locales fueron electas por las autoridades militares²⁰⁰ y que esto dotaba a las autoridades de homogeneidad política, máxime considerando que funcionaba en el marco de una ley provincial y no existían niveles de autonomía local. Sin embargo, continuó funcionando cuando tanto el gobierno provincial como los locales vieron electas sus autoridades entre 1973 y 1976²⁰¹. Lamentablemente, se han perdido sus archivos y sólo queda información fragmentada sobre su funcionamiento.

Esta experiencia fue pionera en la dinámica intermunicipal en el país –aunque posteriormente acotada por la participación multinivel- y también en la gestión metropolitana, dado que fue un primer intento de gobernar una conurbación

²⁰⁰ Entre 1966 y 1970 fue gobernador provincial el contralmirante (R) Eladio Modesto Vázquez; luego fue sucedido por general (R) Roberto Fonseca (1970) y el general (R) Guillermo Sánchez Almeyra (1970-1973).

²⁰¹ Durante la gobernación del justicialista Carlos Sylvestre Begnis (1973-1976) y hasta el golpe militar del 24 de marzo de 1976.

compleja: en el país no existen normas para ello y todas las experiencias posteriores adquirieron el formato de una autoridad metropolitana sin participación de las municipalidades²⁰².

3.4. La intermunicipalidad en las Constituciones provinciales de la Transición Democrática

Las referencias a la intermunicipalidad en Argentina comenzaron a reproducirse en las reformas constitucionales provinciales de 1986 y 1987: tras los primeros cuatro años de administración, varios gobernadores convocaron a convenciones constituyentes para lograr la posibilidad de su reelección; con ello abrieron la posibilidad para que se incorporaran reformas al Régimen Municipal.

En esta época se proponía la exploración de nuevas formas institucionales –el presidente Raúl Alfonsín propuso el pasaje de un sistema presidencialista a uno parlamentario o planteó el traslado de la capital del país a la ciudad de Viedma, localizada a un millar de kilómetros al sur de la ciudad de Buenos Aires, por citar sólo dos ejemplos- así como la incorporación de nuevos instrumentos de participación

²⁰² Las autoridades metropolitanas son creadas por gobiernos nacionales o provinciales con el fin de coordinar políticas sectoriales en el ámbito metropolitano. Las mismas pueden contar con la participación de gobiernos locales, inclusive en sus órganos de gobierno, pero no son creadas por ellos. Ha habido dos casos: a) La *Coordinación Ecológica del Área Metropolitana* (CEAMSE), una sociedad comercial gestiona desde 1977 la disposición final de los residuos sólidos urbanos en la Capital Federal y su área metropolitana. La misma se constituyó dentro de la ley nacional N° 20.705 y su directorio está integrado por representantes de los gobiernos nacional, de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, actuando esta última como representante del conjunto de municipios involucrados. Por ley provincial, los municipios bonaerenses del área metropolitana están obligados a esa forma particular de disposición final, por la cual tienen que pagar un canon a esta empresa estatal. La falta de participación de los gobiernos locales y las desigualdades entre los participantes han sido dos rasgos que han marcado en forma negativa a esa institución; b) En 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), organismo público que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región. Fue creado en 2006 por la Ley N° 26.168, para implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas ribereñas. ACUMAR articula políticas públicas comunes y coordina los esfuerzos interinstitucionales para la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Institucionalmente es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional del gobierno nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que representa los intereses de los 17 municipios que integran la cuenca.

ciudadana –en especial, los de democracia semi-directa, como la consulta popular²⁰³ aunque también el referendo y la revocatoria de mandato-; en este contexto reformista se incluyeron las primeras referencias jurídicas a la intermunicipalidad.

La primera en incorporarlo en esta etapa fue la Constitución de San Juan, publicada en abril de 1986, que incluyó en su Régimen Municipal en el artículo 251: *“Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) 9. Realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso, con conocimiento previo de la Cámara de Diputados de la Provincia”*. En igual sentido se pronunciaron ese mismo año las Constituciones de Salta en su artículo 190° y Jujuy en su artículo 170°. Estas Cartas Magnas, si bien no tipificaron estrictamente la organización intermunicipal, sí la posibilitaron con la habilitación de los convenios asociativos.

²⁰³ Por primera vez en la historia argentina, se convocó a una consulta popular no vinculante en ocasión de la aceptación de la propuesta papal que se incorporaría en el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, poniendo fin al diferendo por la posesión de las islas Picton, Nueva y Lennox. Los senadores de la oposición justicialista se oponían a su aprobación y el gobierno del presidente Raúl Alfonsín la instrumentó como una forma de presión sobre ellos. El 82% de los electores votaron favorablemente el 25 de noviembre de 1994 por la aceptación del laudo papal.

CUADRO N° XX - LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

PROVINCIA	AÑO DE ÚLTIMA REFORMA O ENMIENDA CONSTITUCIONAL	REFORMAS CONSTITUCIONALES PREVIAS (incluye enmiendas parciales)	¿CONSAGRA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL?	REFERENCIAS A LA INTERMUNICIPALIDAD	INCORPORA REFERENCIAS A LA INTERMUNICIPALIDAD DESDE
1958-1983: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA					
SANTA FE	1962	1856 – 1863 – 1872 – 1883 – 1890 – 1900 – 1921 – 1932 -	NO	NO	-
1983-1989: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS AL PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL					
JUJUY	1986	1855 – 1876 – 1893 – 1910 - 1935	SÍ	SI	1986
SAN LUÍS	1987	1855 – 1871 – 1905 – 1927 -1962	SÍ	NO	-
RÍO NEGRO	1988	1957	SÍ	SÍ	1957
CATAMARCA	1988	1855 – 1883-1895 - 1966	SÍ	SÍ	1988
1989-1994: REFORMAS PROVINCIALES PREVIAS A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE CONSAGRÓ LA AUTONOMÍA MUNICIPAL					
TIERRA DE FUEGO	1991	-	SÍ	SÍ	1991
1994 EN ADELANTE: REFORMAS PROVINCIALES POSTERIORES A LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL					
BUENOS AIRES	1994	1854 - 1873 – 1889 - 1934	NO	SÍ	1934
SANTA CRUZ	1994	1957	SÍ	NO	-
LA PAMPA	1994	1952 - 1960	SÍ	NO	-
CHUBUT	1994	1957	SÍ	SÍ	1994
CHACO	1994	1951 - 1957	SÍ	SÍ	1994
MISSIONES	1998	1954 – 1958 – 1974 - 1988	SÍ	NO	-
SALTA	1998	1855 - 1875 –1888 – 1906 - 1929 - 1986	SÍ	SI	1986
CÓRDOBA	2001	1855 – 1870 – 1883 - 1987	SÍ	SÍ	1987
FORMOSA	2003	1957 - 1991	SÍ	NO	-
SANTIAGO DEL ESTERO	2005	1856 –1864 – 1884 – 1903 – 1911 – 1924 - 1939 - 1960 - 1986 – 1997 - 2002	SÍ	SÍ	2002
NEUQUÉN	2006	1957 - 1993	SÍ	SÍ	2006
TUCUMÁN	2006	1820 – 1852 - 1856 – 1884 - 1907 - 1990	SÍ	SÍ	2006
MENDOZA (*)	2007	1854 – 1894 – 1900 – 1909 – 1916 – 1942 – 1947 – 1959 - 1997 -	NO	NO	-
CORRIENTES	2007	1821 –1855 – 1864 – 1889 – 1913 – 1960 - 1993	SÍ	SÍ	2007
ENTRE RÍOS	2008	1822 - 1860 – 1883 - 1903 - 1933	SÍ	SÍ	2008
LA RIOJA	2008	1855 – 1865 – 1909 - 1933– 1986 – 1998 - 2004	SÍ	SÍ	1998
SAN JUAN	2011	1856 – 1878 – 1879 – 1912 - 1927 - 1986	1986	SI	1986
Fuente: Elaboración propia					

Fue en la Constitución de la provincia de Córdoba, reformada en 1987, que se incluyó visiblemente el principio intermunicipal en su artículo 180: *“Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”*. Esta reforma constitucional,

combinada con las iniciativas de descentralización que se instrumentaron con el decreto N° 1174/88, detonó el inicio de múltiples iniciativas. Este decreto, en su Anexo Único, incluyó la promoción de la coordinación intermunicipal para superar las dificultades que pueden derivarse de la descentralización, como la superposición de funciones de las distintas jurisdicciones y la escasa capacidad operativa de los gobiernos locales para la gestión de obras y servicios públicos. Como hicimos referencia en la introducción de esta tesis, la colega Consuelo Parmiggiani de Barbará señaló *“puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los ’90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias”* (PARMIGIANI DE BARBARÁ 2005: 2).

En parte por el activismo asociativo cordobés que analizaremos en el Capítulo X y en parte por los cambios en la agenda local que analizamos en los capítulos precedentes, durante la década de 1990 sería el momento de la explosión del fenómeno intermunicipal.

4. Las políticas nacionales de promoción de la intermunicipalidad

4.1. El Programa de Microrregiones Patagónicas

La inclusión del tema municipal en la agenda del gobierno nacional se produjo en la década de 1990, con la creación del Instituto Federal de Asuntos Municipales como organismo nacional de promoción. Creado por decreto N° 2295 del 8 de noviembre de 1993, luego de la elección presidencial de 1995 activó su papel en la búsqueda de consensos alrededor de una fallida tercera elección del presidente Carlos Menem (1989-1999), privilegiando el vínculo directo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales del país.

En el campo intermunicipal, el impulso no provendría de esta dependencia sino de la Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica

(CONADEPA)²⁰⁴, una dependencia del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación orientada al desarrollo patagónico. La CONADEPA desarrollaría, entre 1997 y 1999, durante el segundo gobierno del presidente Carlos Menem, el Programa de Microrregiones Patagónicas (LEMOINE & SARABIA 2001), que involucraría diecisiete iniciativas: las comarcas Andina del Paralelo 42; de la Línea Sur Río Negro; del Alto Valle del Río Negro; de Chosmalal - Copahue – Caviahue; de Colonia 25 de Mayo – Catriel; del Valle Medio del Río Negro; de La Adela - Río Colorado; de Carmen de Patagones – Viedma; de Sierra Grande - San Antonio Oeste; del Valle Inferior del Río Chubut; del Parque Nacional Los Alerces; de José de San Martín - Río Senger- Río Pico; de Río Mayo - Perito Moreno- Los Antiguos; Sarmiento - Comodoro Rivadavia - Caleta Olivia - Puerto Deseado - Pico Truncado - Las Heras; de Puerto San Julián- Cdte. Luis Piedrabuena - Puerto Santa Cruz - Gobernador Gregores; de Río Gallegos - El Calafate - Río Turbio - El Chaltén; y de Río Grande - Ushuaía - Tolhuin. (ETCHEBEHERE, FERREIRO, LÓPEZ, MANNA & WYSS 1998: 11)

Dicho programa estaba fundado en que la transformación económica del país y el proceso de globalización e integración regional imponían un nuevo modelo de desarrollo; que el asociativismo intermunicipal era una herramienta potente para la modernización de los sistemas de administración local y para promover la eficiencia en su gestión; y que la combinación de la vasta superficie del territorio patagónico con múltiples gobiernos locales de reducida población exigían una nueva forma de intervención. La principal acción del programa fue asignar recursos para el planeamiento estratégico de la microrregión, así como acciones de capacitación y financiamiento de infraestructura.

A fines de 1999 funcionaban siete de las diecisiete iniciativas previstas, con distinto grado de avance y diferentes figuras jurídicas; su desarrollo será analizada en el capítulo IX, dedicado al estudio de la intermunicipalidad en la Patagonia Argentina.

4.2. El Programa de Microrregiones Argentinas

²⁰⁴ Esta es una dependencia del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación creada durante la presidencia de Raúl Alfonsín por el decreto P.E. N° 527 del 15 de abril de 1986; originariamente se denominó “Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital” y su función era radicar inversiones privadas en la región patagónica y en el Distrito Federal de Viedma - Carmen de Patagones, que sería la nueva capital del país.

Con la llegada al poder del presidente Fernando De La Rúa (1999-2001) se instrumentó una reforma de las instituciones nacionales vinculadas a la promoción municipal, creándose la Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación²⁰⁵. El Instituto Federal de Asuntos Municipales fue mantenido en sus funciones dado que poseía el financiamiento asignado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el fortalecimiento municipal en el país.

En abril de 2000 se puso en marcha el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales²⁰⁶, integrado por diez componentes²⁰⁷ y con una inversión de 4,5 millones de dólares asignados por el financiamiento internacional. Uno de sus componentes, el N° 5, fue el Programa de Microrregiones Argentinas; del mismo participaría, durante el primer año, la Subsecretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El componente N°5 tenía entre sus objetivos *“buscar la complementación intermunicipal, aumentando la escala de producción, la oferta de servicios y las oportunidades de empleo; lograr la diversificar la producción, identificando nuevas alternativas de producción sobre la base de oportunidades comerciales y acceso al financiamiento; incrementar las capacidades que favorecen la calidad, generando condiciones de estabilidad; desarrollar los gerenciamientos que permitan el posicionamiento y el marketing; mejorar la performance institucional, financiera y profesional para acceder a fuentes de financiamiento; optimizar el uso de los recursos públicos y privados, generando condiciones de sustentabilidad económica de la micro región; desarrollar actividades de formación y capacitación para una mayor*

²⁰⁵ Al frente fue puesto Rubén Américo Martí (1991-1999), ex intendente de la Municipalidad de Córdoba, que había desarrollado una destacada gestión, especialmente en el campo de la descentralización y de la sostenibilidad ambiental urbana. Adicionalmente, fue promotor de la vinculación del municipalismo argentino con el resto del mundo: fue presidente de la Unión Iberoamericana de Municipalistas entre 1998 y 2000.

²⁰⁶ El mismo estuvo organizado en fases: la primera, entre abril y septiembre de 2000; la segunda, desde octubre de 2000 hasta octubre de 2001.

²⁰⁷ Eran 1) Red Electrónica de Municipios; 2) Sistema Nacional de Información Municipal; 3) Sistema de Ciudad – Ciudad; 4) Programa de Desarrollo Sustentable para Ciudades; 5) Promoción de Desarrollo Económico Local; 6) Programa Integral de Medicamentos para Municipios; 7) Planeamiento para Pequeñas Ciudades; 8) Programa de Presupuesto Participativo a Escala Barrial; 9) Sistema Nacional de Capacitación Municipal; y 10) Programa de Microrregiones Argentinas. Lamentablemente, esta información ha sido reconstruida dado que no se han encontrado en repositorios documentación oficial.

profesionalidad; crear las condiciones para arraigar a la población y convocar a otras poblaciones; desarrollar y profundizar identidades en tensión creativa, revalorizando los patrimonios culturales e incorporando valores culturales asociados al trabajo y a la producción; limitar los efectos indeseables del desarrollo, compatibilizando normativas de uso del suelo (evitar desequilibrios por omisiones) y traduciendo la sustentabilidad a mecanismos de monitoreo ampliamente compartidos por los actores y la población en su conjunto; romper con las monoculturas productivas que afectan la biodiversidad, generando modelos de diversificación; y desarrollar tecnologías y biotecnologías adecuadas a la producción respetuosa de la biodiversidad”.

El programa propuso la institucionalización de las iniciativas en etapas: la conformación de la junta promotora de actores sociales representativos; la firma de acuerdos institucionales; la elección de la figura jurídica; la constitución de equipos técnicos locales; y la formulación de planes estratégicos de desarrollo.

Una evaluación de 2001 daba cuenta, como elemento positivo, que el Honorable Senado de la Nación estudiaba un proyecto legislativo que planteaba al nivel microrregional como unidad de gestión de proyectos públicos y con el fin de asignar financiamiento especial –aunque el mismo nunca fue aprobado legislativamente-. Como aspecto negativo, el presupuesto limitado con el que se habían promocionado las iniciativas; la participación acotada de los gobiernos provinciales; y la tendencia de los gobiernos locales a esperararlo todo de los demás niveles del Estado (LEMOINE & SARABIA 2001).

El período de gobierno en el que se desarrolló el Programa Nacional de Microrregiones fue en extremo complejo: se profundizó la crisis económica y el deterioro de las finanzas públicas, pese a severas medidas de ajuste; el sistema político estaba jaqueado a partir de la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, apenas a diez meses de asumido, en medio de un escándalo por el pago de sobornos a senadores nacionales; el oficialismo tuvo una derrota electoral en las elecciones legislativas del 2001; y sobre todo, la ineficacia del Estado nacional en la atención de la crisis social. La implementación de las políticas seguía los vaivenes del desgajamiento del oficialismo, con permanentes cambios de funcionarios y los ajustes sobre las cuentas públicas fueron permanentes, por lo que el impacto de las políticas fue relativo.

El componente N°5 apoyó nueve iniciativas; de ellas, hemos podido sólo identificar seis que analizaremos en los próximos capítulos. De las restantes sabemos que una correspondía a la provincia de Corrientes y otra a la de Entre Ríos, aunque en el cruzamiento de fuentes documentales no hemos podido identificar cuáles fueron

CUADRO – EXPERIENCIAS INTERMUNICIPALES PROMOVIDAS POR EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

EXPERIENCIA INTERMUNICIPAL	GOBIERNOS LOCALES
19. SIN DATOS	SIN DATOS
20. SIN DATOS	GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA CORRIENTES
21. SIN DATOS	GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
22. FORO DE LOS RÍOS	MUNICIPALIDADES DE VILLA GRAL. BELGRANO – COMUNAS DE VILLA BERNA, DE VILLA ALPINA, LA CUMBRECITA, LOS REARTES, CIUDAD PARQUE LOS REARTES Y ATHOS PAMPA
23. MICRORREGIÓN "JACHAL, CALINGASTA, IGLESIA Y VALLE FÉRTIL"	CALINGASTA – IGLESIA – JACHAL - VALLE FÉRTIL (SAN JUAN)
24. MICRO REGIÓN DE LA MAR CHIQUITA	COMUNAS DE AMBROSETTI, ARRUFÓ, COLONIA ROSA, HERSILIA, SAN GUILLERMO, LA RUBIA, MONTE OSCURIDAD, SUARDI Y VILLA TRINIDAD (SANTA FE) – MUNICIPALIDADES DE CERES (SANTA FE), MORTEROS (CÓRDOBA) Y SELVA (SANTIAGO DEL ESTERO)
25. MICRORREGIÓN DEL NEVADO – MICRORREGIÓN MENDOSUR	GENERAL ALVEAR – MALARGÜE - SAN RAFAEL (MENDOZA)
26. MICRORREGIÓN TREVELIN-CORCOVADO-ESQUEL	CORCOVADO – ESQUEL – TREVELIN (CHUBUT)
27. MICRORREGIÓN VIEDMA – CARMEN DE PATAGONES	PATAGONES (BUENOS AIRES) - VIEDMA (RÍO NEGRO)

Fuente: elaboración propia

Esta fue la única política integral que tuvo el gobierno nacional para la intermunicipalidad en este período; sus efectos fueron moderados, por distintas razones: no se aplicaron suficientemente los instrumentos planteados y las experiencias no resultaban las más apropiadas para que prosperaran. Adicionalmente, la necesidad de atender las emergencias en el marco de la crisis económica, social y política desdibujó totalmente la decisión nacional de apoyar estas iniciativas.

4.3. El asociativismo intermunicipal en la primera década del siglo

Tras la renuncia del presidente Fernando De La Rúa el 20 de diciembre de 2001, en algo más de una semana se sucedieron cuatro presidentes de la República²⁰⁸; recién el día 3 de enero de 2002 asumiría la presidencia Eduardo Duhalde (2002-2003)²⁰⁹.

²⁰⁸ Entre los días 20 y 23 de diciembre gobernó el presidente del Honorable Senado de la Nación, el senador Ramón Puerta; tras la reunión de la Asamblea Legislativa, el día 23 asumió el gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, pero debió renunciar a los siete días aduciendo falta de apoyo político; el 30 de diciembre y por cuatro días asumió la presidencia el presidente de la

La llegada al gobierno del presidente Duhalde supuso la designación de un nuevo subsecretario de Asuntos Municipales de la Nación, el entonces presidente del Bloque Federal de Intendentes Justicialistas²¹⁰ y de un nuevo secretario general del Instituto Federal de Asuntos Municipales, el entonces secretario ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios²¹¹. En ambas designaciones estuvo la voluntad del gobierno nacional de mantener un fuerte vínculo con los intendentes justicialistas, especialmente por el meritorio papel que los alcaldes habían jugado en el encauzamiento de la paz social durante los momentos álgidos de la crisis económica, política y social de fines del 2001.

En materia municipal, el gobierno nacional tenía otras prioridades en el marco del apaciguamiento de la crisis; no obstante ello, encargó un estudio a técnicos, el primero que se haría al nivel nacional sobre la temática. El mismo, titulado Microrregiones Argentinas (IFAM 2003), identificó 52 entes intermunicipales, en los que participaban 406 gobiernos locales de veinte provincias, en su mayoría gobiernos locales pequeños. El estudio diferenciaba entre aquellos entes creados en una provincia y aquellos que se extendían entre dos o más de ellas.

El relevamiento mostraba un matriz productivista, pues fue desarrollado por el Programa de Desarrollo Productivo Local (PROLOCAL), que trabaja en la recolección de información, apoyo y asesoramiento para la conformación de microrregiones de sesgo productivo, a tono del principal tema de interés en la agenda local de la época.

La investigadora Bárbara Altschuler, integrante del equipo técnico del PROLOCAL, realizó en 2003 una síntesis de ese relevamiento: *“El rango poblacional de las micro regiones es muy variable, siendo entre 4.900 y 893.000 habitantes aproximadamente, la población promedio de los municipios integrantes es de alrededor de 20.000 habitantes pero con una alta dispersión que va de 1.000 a 120.000 habitantes. Esto*

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Caamaño, hasta que el 3 de enero de 2002 asumió la presidencia Eduardo Duhalde.

²⁰⁹ Eduardo Duhalde había sido ex vicepresidente de la República, entre 1989 y 1991; renunció para ser electo como gobernador de la provincia de Buenos Aires por dos períodos, entre 1991 y 1999. Ese año buscó la presidencia de la República como candidato por el Partido Justicialista, pero fue derrotado por el opositor Fernando de la Rúa. En 2001 había sido electo como senador por la provincia de Buenos Aires.

²¹⁰ Esta es la expresión institucionalizada en la Federación Argentina de Municipios del Partido Justicialista, aquel que concentra el mayor número de alcaldes del país desde el regreso a la Democracia en 1983. En ese momento la ejercía el intendente de la municipalidad de San Lorenzo (provincia de Santa Fe) Armando Traferri.

²¹¹ El dirigente peronista Andrés Filón.

implica que, si bien en general, la asociación de municipios se plantea como estrategia para los gobiernos chicos, también existen casos de asociación entre municipios medianos y grandes. En promedio las micro regiones están integradas por unos 9 gobiernos locales” (ALTSCHULER 2003: 13-14), para agregar: “Existe una gran heterogeneidad también en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización jurídica de cada micro región. La mayoría de estas se encuentra en funcionamiento y consolidadas, es decir, que poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento mas o menos aceptado, independientemente del grado de formalización legal. Sin embargo muchas otras se encuentran recién en formación y algunas están inactivas o comenzando a reactivarse. En cuanto al nivel de institucionalización y formalización jurídica encontramos diversas figuras legales, principalmente asociaciones civiles sin fines de lucro, figura a la que generalmente se recurre cuando no existe otro tipo de forma legal provincial mas adecuada. Luego encontramos una serie de figuras provinciales, en aquellos casos en que la provincia tiene o tuvo en el pasado una política de promoción del asociativismo municipal (...) Sin embargo, una gran mayoría de las micro regiones funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior” (ALTSCHULER 2003: 14).

El gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) tuvo una errática política respecto de la promoción de las políticas municipales. Al comienzo de su mandato se creó la Secretaría de Asuntos Municipales²¹² y se creó una nueva Subsecretaría de Gestión Municipal²¹³ mientras que el Instituto Federal de Asuntos Municipales de la Nación mantuvo su existencia²¹⁴. Sin embargo, el secretario renunció en diciembre de 2005 para asumir con diputado nacional, tras lo cual el cargo quedó vacante; y el

²¹² Al frente de ella fue designado el ex intendente de la Municipalidad de Ayacucho (provincia de Buenos Aires) entre 1987 y 1997, Luis Illarregui, que había adherido tempranamente a las aspiraciones presidenciales de Néstor Kirchner.

²¹³ En el cargo fue designado el dirigente gremial Claudio Leoni, secretario general de la Federación de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santa Fe, que había apoyado desde su inicio la candidatura presidencial del presidente Kirchner.

²¹⁴ En la Secretaría Ejecutiva fue designado el dirigente quilmeño Daniel Gurzi, vinculado al ministro del Interior de entonces, Aníbal Fernández. Tras su designación como ministro de Gobierno de la provincia de Santiago del Estero durante la intervención federal (2004), fue sucedido por el dirigente bonaerense Guido Lorenzino.

subsecretario no contaba con personal a cargo. En los hechos, el área nacional de promoción quedó desactivada. En este período, la única acción intermunicipal fue la organización, en septiembre de 2005, de un seminario promovido por la Embajada de Francia en la República Argentina: se llamó “La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina”; entre los convocantes se contó a la Secretaría y la Subsecretaría; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; la embajada gala; y el Observatorio de los Cambios en América Latina (LOCAL) de la Universidad Paris III²¹⁵. Sin embargo, esta actividad no tuvo proyección en políticas específicas, más allá de haber sido un excelente marco para evaluar no sólo el proceso intermunicipal en los noventa sino su desarrollo durante el período de la emergencia social.

En febrero de 2007, el gobierno nacional decidió cooptar a una dirigente política porteña, para lo cual le ofreció la titularidad de la Secretaría de Asuntos Municipales²¹⁶. La dependencia contó con limitados recursos humanos y sin presupuesto para ejecutar acciones territoriales, situación se mantuvo hasta 2011, pese a lo cual se trató de sostener acciones de promoción y capacitación apoyándose en alianzas con distintos organismos del Estado y del ámbito científico²¹⁷. Respecto de la intermunicipalidad, en este período se estimuló mediante apoyo técnico y capacitación a las municipalidades²¹⁸, iniciativas asociativas y gobiernos provinciales que lo solicitaban: se realizaron seminarios de promoción asociativa en las ciudades de Buenos Aires²¹⁹, Neuquén²²⁰ (en la provincia homónima), San Miguel de Tucumán²²¹,

²¹⁵ En este seminario el doctorando tuvo un alto nivel de participación: convocado por la Secretaría de Asuntos Municipales, organizó buena parte del programa de actividades –identificando a los colegas que podrían participar como expositores- y participamos con la ponencia “Análisis de la Intermunicipalidad en Argentina de la Mesa 1 “Orígenes y estado actual de la intermunicipalidad en la Argentina. Diálogo entre la experiencia de Argentina y la de Francia” junto con los colegas franceses Jacques Anglade y Pierre Tomasi, que presentaron su ponencia “Análisis de la Intermunicipalidad en Francia”.

²¹⁶ La ex legisladora porteña Raquel “Kelly” Kisser de Olmos era vicepresidenta de la empresa Autopistas Urbanas S.A. (2004-2007) y fue cooptada para que apoyara la candidatura del ministro de Educación de la Nación a la Jefatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²¹⁷ Como con el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy y la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.

²¹⁸ Dichas actividades eran desarrolladas personalmente por el doctorando, que se desempeñó como asesor de la secretaría entre 2007 y 2011.

²¹⁹ El Seminario Nacional “**Nuevo rol del municipio: Planeamiento Estratégico, Asociativismo e Innovación para el Desarrollo Local**” organizado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación el 3 de octubre de 2007.

Villa de Merlo (San Luis)²²², Ubajay²²³ y Villaguay (Entre Ríos)²²⁴. Adicionalmente, se intentó llevar adelante la Segunda Encuesta de Microrregiones en 2011, como extensión de la llevada adelante por instituciones académicas cinco años antes²²⁵, pero los resultados fueron desalentadores por problemas organizativos y políticos. No obstante ello, un primer informe de la misma fue presentado institucionalmente por la Secretaría en un congreso nacional de significación académica (CRAVACUORE 2011b). Con el comienzo del segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2011, se produjo un recambio de autoridades en la Secretaría y, desde entonces, no hubo acciones nacionales de apoyo a la intermunicipalidad.

3. La Primera Encuesta Nacional de Microrregiones

Como citamos en la Introducción, en 2005 el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, una prestigiosa organización no gubernamental contaba con recursos aportados por la Tinker Foundation el proyecto “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microregional”. Su objetivo era *“incrementar el impacto local en la implementación de los proyectos con enfoque socioproductivo que posibiliten una mejora real en la inserción laboral de personas pobres, una mejora en los ingresos de la gente y una ejecución más participativa y efectiva de estos programas a nivel territorial, a través de*

²²⁰ En dos oportunidades: en la Jornada de Asociativismo Municipal “Pensar la Integración desde la Patagonia”, organizada por la Subsecretaría del COPADE y los Municipios de la Región de los Valles y de la Confluencia, el 26 de febrero de 2009; y en el seminario “Asociativismo Intermunicipal para el Desarrollo Regional” organizado por Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación y la Subsecretaría del COPADE, el 30 de noviembre de 2009.

²²¹ El seminario “Medio Ambiente e Intermunicipalidad” organizado el 24 de noviembre de 2009 por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán y el Proyecto URBAL III “La intermunicipalidad como herramienta para la Gestión Integral de Residuos y para la Cohesión Social y Territorial”.

²²² El seminario “Intermunicipalidad y financiamiento” organizado el 24 de agosto de 2007 por el Corredor Biomechingtones y la Municipalidad de Villa de Merlo (provincia de San Luis) con auspicio de la secretaría nacional.

²²³ La conferencia “Reflexiones sobre el Asociativismo Intermunicipal” desarrollada en Ubajay para la Mancomunidad Tierra de Palmares, el 17 de julio de 2009.

²²⁴ Las “Primeras Jornadas Provinciales de Asociativismo Intermunicipal”, organizadas el 20 de agosto de 2010 por la Secretaría de Integración Municipal del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos con auspicio de la secretaría nacional.

²²⁵ La “Primera Encuesta Nacional de Microrregiones” desarrollada por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina y la Universidad Nacional de Quilmes en 2006, a la que hicimos referencia en el capítulo introductorio.

la incidencia en las políticas públicas impulsadas por los distintos niveles de gobierno”²²⁶. Inicialmente se había propuesto desarrollar el proyecto en cuatro asociaciones intermunicipales: la Asociación para el Desarrollo Microregional - integrada por las municipalidades de Avellaneda y Reconquista así como un importante número de comunas del norte de la provincia de Santa Fe-; la Región Metropolitana Norte, asociación informal integrada por cuatro municipios costeros del Área Metropolitana de Buenos Aires –San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López-; la Red de Municipios Quebrada y Puna, conformada por dieciocho municipalidades y comisiones municipales de la provincia de Jujuy; y la Unión de Organizaciones y Municipios de la Zona Centro de Misiones, integrados por cinco municipalidades de la provincia fronteriza. Sin embargo, la disponibilidad de recursos permitió encargar a la Universidad Nacional de Quilmes el desarrollo de una encuesta nacional de microrregiones²²⁷.

Desarrollada entre noviembre de 2005 y abril de 2006, fue la más importante encuesta que se desarrollara en el país sobre el fenómeno intermunicipal. La misma demostró la existencia de 72 entes intermunicipales comarcales activos –y 4 inactivos- integrados por 770 gobiernos locales de 22 provincias de todo el país (CRAVACUORE & CLEMENTE 2006). Once de los entes eran interprovinciales y cinco transfronterizos.

La encuesta mostraba un notorio incremento en el número de casos en el primer quinquenio de esa década (CRAVACUORE 2006: 4): la mitad de las iniciativas detectadas se habían creado con posterioridad a la crisis política y socio-económica del 2001, mientras que sólo un tercio consignaban su creación en el quinquenio 1995-2000.

En cuanto a su localización, el 45 % de las iniciativas correspondían a la región pampeana, involucrando más de 250 municipios y comunas de las provincias de

²²⁶ Los resultados esperados fueron: *“Se diseña y aplica un modelo de trabajo micro regional con participación de organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal; por lo menos seis 6 municipios incrementan el resultado de sus programas sociales a partir de la integración con otras experiencias vecinas de la microrregión; se fortalecen por lo menos 6 Consultivos Locales en su capacidad de incidencia en las políticas socioeconómicas destinadas a población en condiciones de pobreza; se produce un estudio sobre estrategias de integración económica y/o social micro regionales que dé cuenta de los procesos y mecanismos de integración municipal en los temas mencionados; 50 técnicos representantes de organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos municipales se capacitan en el diseño y ejecución de programas con enfoque socioproductivo; se consensuan dos agendas locales (2 o más municipios), dentro de las cuales se elaboran por lo menos dos proyectos s micro regionales con enfoque socio productivo”*.

²²⁷ La misma sería dirigida por el doctorando.

Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe²²⁸. Menor era la cantidad de iniciativas que se encontraban en las regiones patagónica²²⁹ (18%), del nordeste²³⁰ (16%), del noroeste²³¹ (13%) y de Cuyo²³² (7%).

Sobre la base del total de iniciativas identificadas, 41 se definían como iniciativas de promoción de desarrollo económico local y de ellas, 28 prestaban servicios. Entre las primeras, el 83% desarrollaban acciones clásicas de promoción de la pequeña y mediana empresa; el 56% de impulso al turismo; y el 36% de fomento del empleo²³³. Respecto de otros temas de la agenda intermunicipal, la atención del medio ambiente ocupaba al 41 % de las iniciativas; la ejecución de políticas sociales, el 36%; y la construcción y mantenimiento de infraestructura, el 27%. En menor medida se consignan experiencias en el área de vivienda y salud.

Respecto de su financiamiento, el 60% de las experiencias había accedido al financiamiento no jurisdiccional a través de distintos programas internacionales²³⁴, nacionales²³⁵ y provinciales; y sólo el 40% había contado exclusivamente con recursos propios. El insuficiente financiamiento externo fue señalado como el problema más común del asociativismo, en el 80 % de los casos consultados. En particular, focalizaban en la escasez de fondos nacionales para poder desarrollarse.

Vista las conclusiones de esta Primera Encuesta Nacional de Microrregiones, ambas instituciones propulsoras buscaron interesar a organismos nacionales para el apoyo a las asociaciones intermunicipales: vista la finalidad del proyecto inicial, a la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se mostró

²²⁸ Ello no resulta sorprendente, ya que en las cuatro provincias concentran el 53% del total de gobiernos locales argentinos. Adicionalmente, estos poseen un mayor desarrollo de sus capacidades institucionales que otros del país.

²²⁹ Encontramos entes intermunicipales en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Resulta sorprendente el gran número de experiencias en esta región.

²³⁰ Verificamos entes en las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

²³¹ Suma experiencias en las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

²³² Incluye experiencias de Mendoza y San Juan.

²³³ En cuanto a los proyectos ejecutados, los más habituales eran de asistencia a la producción y la comercialización, destacándose la participación en ferias, el asesoramiento técnico y los convenios con cámaras de comercio. Considerando la atención de la pobreza y el desempleo, los datos obtenidos dan cuenta de proyectos derivados de los programas nacionales dependientes de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y, en menor escala, del de Desarrollo Social.

²³⁴ Fondos aportados por la cooperación francesa; del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Universidad de Bolonia.

²³⁵ Recursos brindados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación; el Consejo Federal de Inversiones; el Fondo de Capital Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

interesada en financiar algunas asociaciones intermunicipales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía “Manos a la Obra” aunque se identificaron dificultades para articular las rigurosas normas del plan con la dispar estructura jurídica que presentaban las iniciativas. La otra institución interesada fue la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación a través del programa FOSIP (BIRF 3958AR-Proyecto ARG 97/025), que financió dos seminarios intermunicipales; sin embargo, el recambio de autoridades en este ministerio significó el fin de este apoyo.

La participación de la sociedad civil fue otro aspecto analizado. El 50% señalaba que incluían de manera estable la participación de otros actores sociales en el funcionamiento intermunicipal, en especial de los Consejos Consultivos, una institucionalidad que promovió el gobierno nacional entre 2002 y 2007 en los programas de desarrollo social.

El número de experiencias estudiado fue significativo y si bien demostró la heterogeneidad del proceso, la vinculación con el desarrollo económico local era destacada. Los aspectos críticos eran el aislamiento de las experiencias en relación a los programas nacionales y provinciales que podrían dar valor agregado a las iniciativas; la falta de reconocimiento y apoyo por parte de los gobiernos provinciales, nacional y de los organismos internacionales para estimular la asociación; una fuerte limitación en la inversión que desarrollaban los entes asociativos orientados al desarrollo económico local; y la limitada presencia de los actores estratégicos del desarrollo.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La provincia de Buenos Aires es la jurisdicción sub nacional más importante de la República Argentina considerando su historia²³⁶, su gravitación política²³⁷ y la significación de las actividades económicas que se desarrollan en su territorio²³⁸.

Situada en la región centro-este del país, limita al norte con las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, al oeste con las provincias de Córdoba, La Pampa y Río Negro, al sur y al este con el mar Argentino del océano Atlántico y al nordeste con el Río de la Plata. Enclavada en el nordeste se encuentra la ciudad de Buenos Aires, capital provincial hasta su federalización en 1880, aunque fue también asiento transitorio de los poderes provinciales hasta la fundación de la ciudad de La Plata, dos años después.

En términos del desarrollo humano, la provincia se encuentra en el puesto vigésimo tercero entre las veinticuatro jurisdicciones del país. Ello es el resultado de la heterogeneidad entre el área metropolitana de Buenos Aires, usualmente denominada Conurbano Bonaerense²³⁹, donde viven más de diez millones de habitantes, muchos

²³⁶ El primer territorio argentino colonizado por España en 1536 fue la provincia de Buenos Aires, donde se fundó el Puerto de Santa María del Buen Aire. Desde entonces, en su territorio se desarrollaron los principales hechos políticos del país, incluyendo la resistencia a las invasiones inglesas de 1806 y 1807, el primer episodio independentista en 1810 y la mayor parte de las luchas de la guerra civil entre 1820 y 1862. Inclusive, hasta 1880, en su territorio tuvo sede el gobierno argentino, hasta que se federalizó una parte de su territorio, que coincide con la actual ciudad de Buenos Aires.

²³⁷ Esto es innegable: generalmente las autoridades bonaerenses han rivalizado con las nacionales, dado que los recursos provinciales y su peso electoral le han dado esta posibilidad. Esta rivalidad se manifestó inclusive en las armas, como los levantamientos de 1874 y 1880. Debe considerarse que, de los 256 diputados que posee la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 70 son los electos por la provincia.

²³⁸ Considerando la producción agrícola, es la principal productora de trigo, maíz, sorgo, avena y girasol y la segunda de soja. Existe un rodeo de 16.000.000 de vacunos y en ella se asienta el mayor número de industrias del país.

²³⁹ En él se distinguen tres coronas sucesivas de municipalidades ubicadas según su proximidad alrededor de la ciudad de Buenos Aires. Esta clasificación supone una cierta homogeneidad para cada una de ellas, resultado de los distintos momentos en que se desarrollaron a medida que se extendía el aglomerado, sus condiciones habitacionales, la infraestructura presente y la densidad de población. La primera corona –integrada por las municipalidades de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (parte este), Morón, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero y Vicente López– tiene una fisonomía equivalente a la ciudad de Buenos Aires; la segunda –Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José Clemente Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, La Matanza (parte oeste), Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre– combina la radicación de población pobre en los ejes sur y oeste, mientras que en el eje

de ellos en situación de pobreza, y el Interior Bonaerense, el área rural conformada por 98 municipalidades de tamaño medio, aunque también se encuentran en ella dos grandes ciudades marítimas, como las de Mar del Plata y Bahía Blanca.

Su superficie es de 307.571 Km², siendo la provincia más extensa de la Argentina –el 11,06% de la extensión total del país-. Su población era en 2010 de 15.625.084 habitantes, representando el 38,95 % de la total del país²⁴⁰, siendo la jurisdicción más poblada de América Latina.

1. El municipio bonaerense

El marco normativo general del gobierno bonaerense se encuentra en la Constitución Provincial de 1994: sus capítulos 190° a 197° integran el Régimen Municipal, que reproduce casi textualmente el aprobado en la Constitución provincial de 1934. El mismo es complementado por el decreto – ley provincial N° 6.769, denominada habitualmente Ley Orgánica de las Municipalidades, sancionada en 1958, aunque ha sido regularmente modificada desde entonces²⁴¹.

Su división política – administrativa se caracteriza por la existencia de 135 municipios, denominados partidos²⁴². Dado que la creación de nuevos gobiernos locales es potestad del legislador, ha visto incrementado su número como resultado de la subdivisión territorial en un centenar más desde 1865: la última subdivisión fue realizada en 2009. El municipio de mayor superficie tiene 13.500 km² y el de menor tamaño, 35 km²; el más poblado posee 1.775.816 habitantes -siendo el mayor del país- y el menor, 1.764 habitantes: en su seno coexisten un conjunto de tres áreas metropolitanas –las de Buenos Aires, La Plata y Bahía Blanca-, así como la ciudad de

norte viven sectores de altos ingresos, situación equivalente a la tercera corona –integrada por las municipalidades de Escobar, General Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón y San Vicente.

²⁴⁰ *Censo Nacional de Población y Vivienda Año 2010*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

²⁴¹ Las modificaciones introducidas por los decretos-leyes 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13.101, 13.154, 13.217, 13.580, 13.924, 14.062, 14.139, 14.180, 14.199, 14.248, 14.293, 14.344, 14.393, 14.480, 14.491, 14.515 y 14.449.

²⁴² Es la única provincia argentina donde adquieren tal nombre.

Mar del Plata, con más de medio millón de habitantes; cinco ciudades interiores que rondan los cien mil habitantes –Junín, Olavarría, Pergamino, San Nicolás de los Arroyos y Tandil-; y los restantes partidos de menos población. Todos ellos gozan de iguales atribuciones competenciales, independiente de su superficie y población.

Los municipios bonaerenses se caracterizan territorialmente por ser del tipo colindante: ello supone que todo el territorio provincial queda comprendido en jurisdicciones municipales con límites en común. Los gobiernos locales incluyen áreas urbanas y rurales, existiendo una localidad cabecera de partido, habitualmente la de mayor tamaño población. Las restantes localidades, cuyo número es variable, son gobernadas por un delegado municipal, autoridad administrativa que representa en ellas a los intendentes.

El gobierno está encabezado por un *intendente* electo en forma directa con un mandato de cuatro años y reelección indefinida. El Honorable Concejo Deliberante ejerce el Poder Legislativo local, estando integrado por un número de entre 6 y 24 concejales, variable en función del número de habitantes. Son elegidos por cuatro años y se renuevan por mitades en elecciones de medio término.

En términos políticos, como sugieren Claudia Bernazza y Mario Ranero, *“los municipios (...) no se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen, aun cuando la Constitución Nacional proclame su autonomía”*²⁴³. En este contexto, el Estado Municipal es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales” (BERNAZZA, C. Y RANERO, M. 1995).

La ley N° 10.559 es aquella que regula el sistema de coparticipación municipal y en su artículo 1 sostiene: *“Las Municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14% (dieciséis con catorce por ciento) del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación*

²⁴³ El artículo 123° de la Constitución Nacional –reformada en 1994- declara explícitamente la autonomía municipal, pero cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal. En el caso de la provincia de Buenos Aires, que también reformó su constitución ese año, esta autonomía no ha sido reconocida, a la espera de un acuerdo interpartidario que permitiera elaborar un modelo consensuado. Los tiempos institucionales retrasaron ese consenso y la legalidad actual está indudablemente agotada.

Federal de Impuestos". Dicha ley también describe los porcentajes que se distribuirán entre las municipalidades y las condiciones para ello: a) el 58% se distribuye con base en una fórmula integrada en un 62% proporción directa a la población²⁴⁴, en un 23% en relación inversa proporcional a la capacidad tributaria per cápita de la población²⁴⁵ y en un 15% en relación directa a la superficie del partido; b) el 37% entre aquellas municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud, con o sin internación, en función del número de consultas médicas atendidas; y c) el 5% entre las municipalidades que cubrieran servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-Ley 9.347/79²⁴⁶.

2. La intermunicipalidad en la provincia de Buenos Aires

2.1. Los instrumentos legales

La Constitución provincial, sancionada en 1994, sólo posee una referencia al tema intermunicipal. En su artículo 192, entre las competencias inherentes al régimen municipal provincial, en el inciso 8 se señala la posibilidad de *"Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica"*. El anacronismo de esta redacción se origina en el artículo 183 del antiguo texto constitucional de 1934, que fue repetido sin modificaciones en el actualmente vigente.

La Ley Orgánica de las Municipalidades, sancionada en 1957 aunque modificada sucesivamente desde entonces, incorporó en su reforma por ley provincial N° 5.988²⁴⁷ una modificación de su artículo 43, que quedó redactado de la siguiente forma: *"Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán formarse consorcios intermunicipales y de una o más municipalidades con la Provincia, la Nación*

²⁴⁴ Con la salvedad de las municipalidades de La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso en las que, por ser eminentemente turísticos y de poca superficie, se toma como población la resultante de la suma de los residentes permanentes en el lugar más la doceava parte del caudal turístico receptado en cada uno de los partidos a lo largo del año base.

²⁴⁵ Considerada a partir de la recaudación de las tasas que recaude la municipalidad.

²⁴⁶ Este decreto-ley asignó fondos especiales para las municipalidades a las que, a fines de la década de 1970, se le transfirieron servicios médicos de internación hospitalaria.

²⁴⁷ Sancionada el 9 de diciembre de 1958.

o los vecinos. En este último caso la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento (51%) y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación de servicios. Podrán formarse consorcios entre la Municipalidad y los vecinos con el objeto de promover el progreso urbano y rural del municipio, mediante libre aportación de capital, sin que sea inferior al diez por ciento (10%) el suscrito por la Municipalidad. De los beneficios líquidos del consorcio se destinará el quince por ciento (15%) para dividendos y el ochenta y cinco por ciento (85%) para obras de interés general. Asimismo cuando dos o más municipios convengan entre sí realizar planes comunes de desarrollo, podrán aplicar un gravamen destinado al sólo y único objeto de financiar la ejecución de esas obras o servicios. El mismo podrá consistir en la creación de un gravamen originario, o en un adicional sobre los existentes en la Provincia. Cada Municipalidad sancionará la creación del gravamen, efectuará su percepción e ingresará lo recaudado en cuenta especial de su contabilidad. Si lo recaudado por ese concepto por alguna Municipalidad excediera el monto del aporte que le corresponda en la financiación del plan de desarrollo, ese excedente no ingresará a Rentas Generales y únicamente será utilizado en nuevos planes de desarrollo que se convengan". Pese a lo temprano de esta reglamentación, la iniciativa parlamentaria no se manifestó en la creación de instrumentos intermunicipales, y fue derogada por el artículo 87° de la ley provincial N° 6.266, sancionada el 12 de febrero de 1960.

Respecto de la normativa específica contemporánea, las leyes provinciales N° 12.288 y 13.580²⁴⁸, así como las políticas provinciales, serán analizadas a continuación.

2.2. El desarrollo inicial de la intermunicipalidad bonaerense (1993 – 1999)

La forma habitual que adquirió en sus primeros años la intermunicipalidad en la provincia de Buenos Aires fue la de los llamados *corredores productivos*. Mario Elgue los ha definido como asociaciones de municipios que se agrupan para promover el desarrollo local y regional e impulsar iniciativas productivas, atendiendo necesidades comunes, promovieron una regionalización en base a criterios de homogeneidad y complementación productiva, y que dieron por resultado la delimitación de zonas de

²⁴⁸ Publicada el 13 de diciembre de 2006

crecimiento común que aparecen como un contexto favorable para la expresión conjunta de actividades vinculadas a la similitud socioeconómica (ELGUE 2005).

En mayo de 1993, cuando aún no existían políticas promotoras nacionales o provinciales, un grupo de intendentes²⁴⁹ se reunieron con el fin de constituir el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense (CRAVACUORE 1997; 2001a). Su origen expresaba el deseo de constituir un grupo de presión a fin de obtener la pavimentación de una carretera²⁵⁰ aunque, rápidamente, se ampliarían sus objetivos, priorizando los de promoción del desarrollo económico.

Su diseño institucional definiría otros de la provincia: un *Consejo de Administración*, compuesto por los intendentes, en el que recaería la dirección de los lineamientos estratégicos del ente, acompañado por un *Coordinador General*, cargo de importancia dado que sería el responsable de la planificación y ejecución de los proyectos encarados. La estructura administrativa, respondiendo a la legislación bonaerense, contaba con una Contaduría, una Tesorería y una Oficina de Compras propias. La opción por una gerencia independiente se sustentó en la búsqueda de una mayor eficacia por la dedicación completa, dado el gran número de municipalidades, la excesiva dispersión geográfica y la lejanía física respecto de la capital provincial.

El encuadramiento legal era débil, pues sólo existía como referencia el inciso 8 del artículo 192° de la Constitución provincial. Sin embargo, se logró que las autoridades provinciales consintieran su utilización para las nuevas iniciativas, no sin tener que apelar a una sutil presión ejercida por el gobernador Eduardo Duhalde con el fin de que el Honorable Tribunal de Cuentas provincial respaldara su constitución. Su patrimonio estuvo constituido por los aportes municipales²⁵¹, más los subsidios nacionales²⁵² y provinciales²⁵³ que se obtuvieron.

²⁴⁹ Los jefes comunales de Adolfo Alsina, Benito Juárez, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Daireaux, General La Madrid, Laprida, Puán, Saavedra, Salliqueló y Tornquist. Luego se incorporarían los Coronel Dorrego, Coronel Rosales, Guaminí, Patagones, Pellegrini, Tres Lomas y Villarino.

²⁵⁰ Era una traza que uniría las ciudades de General La Madrid con la de Coronel Suárez y allí empalmaría con la ruta provincial N° 67.

²⁵¹ El equivalente a doscientos sesenta euros mensuales.

²⁵² La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación destinó a este consorcio el equivalente a setecientos sesenta mil euros -casi una quinta parte del total de fondos aportados a los consorcios intermunicipales bonaerenses- en concepto de subsidio no reintegrable para el proyecto de horticultura bajo cubierta en doce municipios. Estos fondos constituían el capital social inicial, pues los subsidios debían ser reintegrados por los beneficiarios. Sin embargo, este capital menguó por errores en los análisis de factibilidad que caracterizaron la iniciativa así como su utilización discrecional.

Los objetivos propuestos sólo tuvieron un cumplimiento parcial: el fomento y desarrollo de producciones no tradicionales, el desarrollo de políticas de capacitación de los productores rurales, la participación en ferias internacionales, el apoyo a la micro, pequeña y mediana industria y la gestión de apoyo crediticio para la reconversión de las explotaciones tradicionales tuvieron logros modestos dado que los recursos disponibles no se canalizaron exitosamente.

Si bien se estableció una activa política de cooperación con distintos organismos nacionales y provinciales, la articulación intermunicipal fue menos frecuente: tendió a reproducirse una dinámica centralista, con concentración decisional en la Coordinación General y desconcentración ejecutiva en los municipios. Los recursos recibidos de niveles superiores de gobierno resultaron el elemento aglutinante pero, una vez acabados estos, la dispersión se hizo visible. Adicionalmente, esta experiencia nació fuertemente ligada a un grupo político y, cuando se fue desmembrando por avatares electorales, quienes asumirían la gestión del ente no poseyeron la misma voluntad para sostenerlo.

Los principales recursos volcados a la intermunicipalidad provinieron del Programa Federal de Solidaridad (PROSOL) de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno nacional, que entregó cuantiosos fondos²⁵³ entre cinco consorcios intermunicipales, lo que actuaría como un factor aglutinativo para el desarrollo vertiginoso de las iniciativas: en poco tiempo se crearon, a semejanza del primero, el Corredor Productivo del Noreste Bonaerense (COPRONE), el Corredor Productivo de la Zona de Crecimiento Común, el Consorcio Productivo de Desarrollo Regional (COPRODER) y el Consorcio Productivo del Noroeste Bonaerense (COPRONOBA). La magnitud de los fondos permite entender el estímulo que representaban. Sin embargo, la experiencia fue infortunada: no ejecutaron proyectos por sí, sino que se distribuyeron los fondos entre los municipios, los que a su vez los asignaron a emprendimientos locales de dudoso rigor técnico y escaso valor económico.

²⁵³ Durante 1999 se recibió un aporte de la Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, a través del Instituto Provincial de Acción Cooperativa, por la suma de setenta mil dólares estadounidenses para gastos de funcionamiento de la Coordinación General.

²⁵⁴ Fueron el equivalente a 3,6 millones de euros.

Con el fin de coordinar las iniciativas emergentes y promover otras, desde el gobierno provincial se encargó su seguimiento al Instituto Provincial de Acción Cooperativa²⁵⁵. Se definieron dos ejes de fortalecimiento del proceso: el financiamiento para la consolidación de las estructuras administrativas de los entes intermunicipales y el desarrollo de una normativa específica en virtud de la debilidad de la existente. Respecto del financiamiento, se creó el programa “Diagnóstico del Potencial Asociativo de los Sectores Productivos en los Municipios”: en los años 1998 y 1999 se transfirieron el equivalente a ochocientos mil euros del presupuesto provincial con el fin de fortalecer a los entes intermunicipales, destinando entre once mil y veinticinco mil euros por consorcio para los gastos administrativos, y un 80% de los fondos a apoyar proyectos de base asociativa. Asimismo, de acuerdo a lo previsto, los préstamos asignados debían ser recuperados por los consorcios para reinvertirlos en proyectos de similares características (ELGUE 2006).

Respecto de la debilidad de la institucionalidad vigente se avanzó hacia la modificación de las normas. Si bien las existentes permitirían el funcionamiento de estos consorcios, la mayor dificultad se presentaba en el control de los gastos imputables a la acción intermunicipal que desarrollaban los gobiernos locales. La vitalidad del proceso asociativo intermunicipal y la recomendación del Honorable Tribunal de Cuentas forzaron a la sanción de la ley provincial N° 12.288, que modificaba el artículo 43 de la ley 6769/58. El artículo 1º incluía: *“Podrán formarse consorcios entre varios municipios, o entre una o más Municipalidades con la Nación o la Provincia u otras Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común. En dichos consorcios podrán participar personas de carácter privado, físicas o de existencia ideal, que pertenezcan al ámbito territorial del o de los entes estatales que los integren. Los consorcios tendrán personalidad propia y plena capacidad jurídica. Se regirán por las disposiciones de esta Ley, sus estatutos orgánicos, la normativa local y general, y los principios específicos de la actividad que constituya su objeto. Para la creación del consorcio, cada integrante deberá contar con la autorización pertinente, conforme a las normas vigentes en cada jurisdicción. El régimen contractual de los consorcios será el establecido en sus estatutos orgánicos y sus respectivos reglamentos,*

²⁵⁵ Este organismo provincial descentralizado fue creado en agosto de 1992 con el fin de estimular el cooperativismo.

sin perjuicio del poder fiscalizador que corresponda a las autoridades administrativas competentes en los casos en que el ordenamiento jurídico lo disponga. Los estatutos precisarán el objeto del consorcio, que podrá consistir en una o más actividades, la participación que corresponde a cada integrante, la forma en que habrán de ser reinvertidas las utilidades y el destino de los bienes en caso de disolución. En el acto de constitución cada partícipe deberá integrar su cuota, debiendo preverse, en su caso, la correspondiente autorización presupuestaria. No obstante, el consorcio podrá generar sus propios recursos y administrarlos de conformidad a sus estatutos. Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del diez (10) por ciento del presupuesto total por cada ejercicio. A los fines de la constitución del consorcio, los municipios podrán aplicar un gravamen destinado a ese solo y único objeto. El mismo podrá consistir en un gravamen nuevo o en un adicional sobre los existentes. Cada municipalidad sancionará la creación del gravamen, efectuará su percepción e ingresará lo recaudado en una cuenta especial de su contabilidad para transferir el crédito y los montos resultantes al presupuesto del consorcio". Pueden observarse, entre los elementos innovadores, la amplitud de las personas jurídicas con las que pueden asociarse los entes intermunicipales y la posibilidad de aplicar un gravamen para la lograr la autarquía de los entes intermunicipales.

La intermunicipalidad bonaerense puede entenderse como un cuestionamiento a la histórica relación provincia – municipios, conservadora de una tradición centralista de naturaleza radial, que tiene en su centro al poder provincial y en sus extremos a los gobiernos locales. En la medida en que los entes asociativos fueron sólo instituciones administrativas, la política tendió a ignorarlos. Por otra parte, la burocracia se organiza para actuar en forma radial y fragmentada: radial en el vínculo provincia - municipio y fragmentada en la ejecución de las políticas sectoriales. De esta forma, el Estado provincial careció de estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio ni tuvo la capacidad de incorporar en sus prácticas a estas instancias. Esto explica, entonces, por qué el gobierno provincial, más allá de la ponderación del gobernador Eduardo Duhalde, continuó aplicando territorialmente sus políticas de forma sectorial y radial, soslayando a las iniciativas asociativas intermunicipales.

Otros problemas se hicieron visibles durante el proceso. Entre los más importantes se destacó la debilidad institucional de las municipalidades, tanto con respecto a los recursos disponibles como a su capacidad de gestión, así como la visión de sus líderes. Resulta dificultoso indicios que, más allá de las declamaciones, reflejen en perspectiva una verdadera mirada intermunicipal sobre los problemas que afectaban a las sociedades locales. En otras palabras, continuó prevaleciendo una cultura endógena centrada en la propia lógica municipal.

2.3. La intermunicipalidad bonaerense con posterioridad a la sanción de la ley N° 12.288 (1999 – 2006)

La nueva ley provincial fue reglamentada en mayo de 1999, cuando una campaña electoral nacional y provincial estaba en marcha y la administración bonaerense estaba movilizada en función de los comicios y la acción de gobierno ya ralentizada.

El gobernador Carlos Ruckauf asumió en diciembre de 1999 y renovó el gabinete provincial; en el Instituto Provincial de Acción Cooperativa, las nuevas autoridades no tenían entre sus prioridades el desarrollo de una política de fortalecimiento de los entes intermunicipales: combinado esto con la crisis fiscal que ya acechaba, se suspendieron los subsidios para el funcionamiento que se habían entregado, lo que significó un golpe sobre el proceso. Las actividades disminuyeron dramáticamente y, entre las pocas que se desarrollaron se contó la oferta de financiamiento de micro, pequeños y medianos productores asociados con los consorcios intermunicipales por el equivalente a diez millones de euros, ofrecida por el Consejo Federal de Inversiones²⁵⁶.

La crisis política argentina del fin del 2001 arrastró también al gobernador bonaerense Carlos Ruckauf, siendo sucedido por su vicegobernador, Felipe Solá, que recibió una provincia devastada: desde el 18 de diciembre se habían sucedido saqueos a comercios en distintas localidades bonaerenses; el Estado provincial se encontraba en cesación de pagos y sus obligaciones comerciales y laborales las abonaba con una

²⁵⁶ Es un organismo de las provincias argentinas creado en el año 1959 mediante un Pacto Federal. Su misión es promover el desarrollo armónico e integral del país para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Administra fondos que aportan todas las provincias, redistribuidos habitualmente mediante acciones de asistencia técnica y de financiamiento productivo.

cuasi-moneda propia. Sus principales medidas fueron privilegiar las acciones de asistencia social y reducir substancialmente el gasto estatal. Entre las medidas que tomó se contó, en 2002, la desaparición del Instituto Provincial de Acción Cooperativa, abandonando su política de fomento de la intermunicipalidad.

Los entes asociativos entraron en decadencia. El Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense sería el primero en ser liquidado; luego siguieron otros que dejaron de funcionar, como el Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional²⁵⁷, el COPROBA²⁵⁸, y el Corredor Productivo del Atlántico²⁵⁹. Sólo sobrevivirían cinco iniciativas en parcial funcionamiento: el Consorcio Intermunicipal Bahía Blanca – Rosales; el Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires²⁶⁰; el Consorcio Productivo del Salado, el Corredor Productivo del Noreste Bonaerense, y el Corredor Productivo Municipios al MERCOSUR.

El funcionamiento de los entes intermunicipales bonaerenses dejó desde entonces un conjunto de enseñanzas. Una primera dificultad observable fue la asociación entre política y territorio: tradicionalmente, la gestión local tomó referencia en los límites estrictos de su territorio, sin tomar en cuenta que las políticas pueden tener influencia en escalas jurisdiccionales mayores. Resulta dificultoso pensar las políticas desde una perspectiva regional. Esto se asoció estrechamente con la falta de experiencia asociativa de los gobiernos locales, que exige el aprendizaje de una nueva forma de gestionar más compleja. La descentralización de las políticas de desarrollo económico, tarea que asumieron con mayor o menor capacidad las iniciativas intermunicipales, no fue acompañada con la creación o fortalecimiento de formas de gestión para adecuarse a la nueva realidad.

²⁵⁷ Integrado por los municipios de Adolfo González Chaves, Benito Juárez, San Cayetano y Tres Arroyos.

²⁵⁸ Formado por los municipios de Carlos Tejedor, Florentino Ameghino, General Villegas, Rivadavia y Trenque Lauquen.

²⁵⁹ Constituido por los municipios de General Alvarado, General Pueyrredón, Lobería y Necochea.

²⁶⁰ Estuvo integrado originalmente por diez municipios pero, tras el retiro del de Carlos Tejedor, lo componen los de Alberti, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Hipólito Yrigoyen, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen. Poco a poco, sus actividades se fueron diversificando a través de proyectos de promoción del agro, de micro-emprendimientos productivos, de la artesanía y de la cultura local. En marzo de 2004 los intendentes de los municipios involucrados lograron el apoyo del programa MOST de la UNESCO para llevar al cabo llevar adelante un proyecto de fortalecimiento institucional, lo que ha revitalizado substancialmente la iniciativa. Ver: MORET, N. *et alii* (2005).

Una segunda dificultad fue el excesivo optimismo político puesto en las iniciativas en sus orígenes, con la proposición de agendas ambiciosas, sin reparar que la gestión asociada exige un esfuerzo mayor. Una tercera, la debilidad de la política de apoyo a la intermunicipalidad que se limitó a las acciones del Instituto Provincial de Acción Cooperativa pero que no fue acompañada por otras áreas del gobierno provincial, que optaron por continuar manteniendo sus vínculos tradicionales con los municipios. Adicionalmente, se sumaba esto a la debilidad de la normativa vigente que, más allá del intento de superación con la ley provincia N° 12.288 y con la construcción de doctrina administrativa que acompañó al proceso, planteaba un conjunto de restricciones –incluyendo la personería jurídica pública diferente a la de los municipios, la organización administrativa compartida de recursos, la superación de la rigidez de las normas de los órganos de control, entre otras.

Un inconveniente relevante fue la reproducción de patrones políticos de articulación radial: así como el gobierno provincial ejercía su poder sobre los municipios, resultó habitual que, en las iniciativas intermunicipales, uno de ellos ejerciera una influencia mayor sobre los de menor significación política. Fue habitual que las iniciativas no poseyeran la esperada estructura de red en la que participan todos sus integrantes en igualdad sino que terminaron estructurándose en función del municipio cuyo liderazgo político aventajaba a otros. Esto se vincula a la dependencia de la vida institucional de los entes intermunicipales del liderazgo político: la historia de la intermunicipalidad es la de funcionarios municipales dotados de visión estratégica y capacidad de gestión, promotores y líderes de estas iniciativas, pero que, con su recambio, mostraron la debilidad del arreglo institucional.

La influencia de las cuestiones políticas partidarias fue otro aspecto que influyó en la existencia de las iniciativas intermunicipales, dado que muchas se originaron como acuerdos colectivos de intendentes de un mismo signo partidario. Fue usual que algunas iniciativas quedaran inmersas en disputas partidarias, con efectos negativos sobre el proceso.

Por último, reconocemos la falta de apropiación del asociacionismo intermunicipales por los actores locales estratégicos para el desarrollo. Usualmente las iniciativas estuvieron limitadas a la esfera estatal, no resultando habitual la inclusión de los empresarios y de las organizaciones de la sociedad civil en los órganos decisorios. Esto

resultó paradójico dado que, en la provincia de Buenos Aires, la intermunicipalidad había estado motivado por la perspectiva teórica del desarrollo local. Los habitantes de los municipios generalmente se sintieron ajenos a estas iniciativas y por lo tanto no se comprometieron con el destino de ellos a lo que, muchas veces, deben agregarse los recelos y rivalidades entre comunidades vecinales, originadas en un falso localismo. La falta de participación de los vecinos se convirtió en un obstáculo insalvable para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas.

Paralelamente a este conjunto de dificultades políticas, existieron conflictos propios de la gestión de las iniciativas intermunicipales: sobresalió entre ellos la falta de sostenimiento presupuestario de las iniciativas. Los aportes de las municipalidades resultaron insuficientes para sostener las acciones de cooperación, por lo que existió una fuerte dependencia de los aportes nacionales y provinciales y resultó frecuente que muchas iniciativas se paralizaron al acabar los fondos disponibles.

En segundo lugar, las dificultades en la gestión cotidiana de las iniciativas asociativas intermunicipales. Las mismas fueron usualmente de tipo administrativo –como la inadecuación a los procedimientos usuales-, o geográfico –distancias excesivas o dificultades de comunicación física-, entre otras. A ello se sumó la escasez de recursos humanos competentes. La identificación previa de una serie de variables básicas de información que hubiera permitido comparar, diferenciar y proyectar en tiempo y con indicadores que asegurasen criterios objetivos ciertos tampoco estuvo presente.

La debilidad de la planificación de las iniciativas intermunicipales es destacable. Muchas fueron creadas sin claridad de objetivos estratégicos, lanzándose proyectos sin contar con un diagnóstico profesional. Adicionalmente, analizando las normas constitutivas de distintas iniciativas intermunicipales, identificamos gran cantidad de objetivos, con una definición difusa y sin definición de metas, por lo que, luego de pasado el optimismo del momento fundacional, entraron en decadencia. Por último la diferencia de tamaño y recursos entre los municipios involucrados en las iniciativas fue otro obstáculo para alcanzar acuerdos por la disparidad de recursos humanos y financieros que pusieron en juego.

Visto esto, resulta lamentable que, después de un sostenido proceso de creación de las iniciativas intermunicipales y de la construcción de una política que buscaba sustentar su fortalecimiento, el proceso haya entrado en ocaso. Las principales líneas de apoyo,

como la importancia de garantizar las estructuras administrativas para gestionar y asegurar el desarrollo de las iniciativas fueron consistentes, así como la búsqueda de la planificación de las acciones a mediano plazo para superar competencias y potenciar complementariedades.

2.4. La metropolización del fenómeno y su decadencia (2006 -)

En el momento de mayor dinamismo intermunicipal, no se desarrollaron iniciativas en el Conurbano Bonaerense: la Región Metropolitana Norte, creada en 2000, fue la primera experiencia surgida, concebida como un instrumento de incremento del poder de negociación con instancias superiores de gobierno y entes reguladores de servicios, en especial en cuestiones como la jurisdicción local sobre el litoral ribereño y la seguridad ciudadana.

Una de sus fortalezas fue la creación de un sistema de trabajo sustentado en la confianza y el consenso, considerando que las cuatro municipalidades estaban gobernados por tres fuerzas políticas distintas: esto demandó un esfuerzo para congeniar diferentes tradiciones en cuanto a estilos de gestión y de liderazgo. La modalidad escogida fue la toma de decisiones por unanimidad, lo que limitó la cantidad de temas a resolver aunque garantizó firmeza en las resoluciones. Esta fortaleza decisional y la eficacia en la concreción de los primeros objetivos encaminaron a que la cuestión regional alcanzara una importancia en la agenda local. En términos políticos, esta región se convirtió en un actor reconocido (CRAVACUORE 2004b).

En cuanto a las debilidades, identificamos tres: en el campo jurídico institucional, en materia de gestión y en la planificación a mediano plazo. En el primero, no se constituyó en términos de la ley N° 12.288 ni sancionó un estatuto, generando dificultades para su reconocimiento legal por otros organismos públicos. En materia de gestión, las debilidades se debieron, fundamentalmente, a la decisión de que la región no generara gastos adicionales para los municipios, adquiriendo la forma de una coordinación en red. Si bien la medida apuntó a evitar la consolidación de estructuras burocráticas y la cristalización de una organización, la dinámica de trabajo real resultó

limitada por su sistema informal a través del cual cada municipio aportó personal y recursos económicos para resolver temas diversos. Por último, la debilidad en la planificación a largo plazo puede entenderse en la convivencia de distintos estilos de gestión: por ello resultó más sencillo acordar gestiones con financiamiento externo que con recursos de las propias organizaciones.

La segunda experiencia surgió en 2004, con la creación del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur, una iniciativa regional de los siete intendentes del sur del área metropolitana de Buenos Aires –integrada por Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Lanús y Quilmes. Algunos de los principales temas de agenda en su origen se vincularon con el saneamiento de las cuencas hídricas, la ampliación de las redes de agua corriente y cloacas, el financiamiento internacional para infraestructura, la compra conjunta de insumos y la baja de costos del traslado de residuos sólidos urbanos a los rellenos sanitarios.

Respecto de la construcción institucional, no se aleja de aquella adoptada por otros consorcios. Su principal aporte fue el desarrollo de una dinámica de trabajo, quizás uno de los aspectos críticos de la intermunicipalidad: regularidad estricta en las reuniones de sus órganos de dirección, rotativamente en los distintos municipios; uniformidad de una metodología de trabajo en sus reuniones; existencia de múltiples comisiones de trabajo sectoriales y temáticas, de funcionamiento regular, y con una dinámica poco común en el pasado; y construcción de vínculos interpersonales entre funcionarios municipales.

El otro aporte relevante del COMCOSUR al proceso de fomento de la intermunicipalidad bonaerense ha sido utilizar su poder de influencia política para sancionar una modificatoria de la ley que lo regulaba. Las fallas de la ley N° 12.288, reconocidas tanto por las autoridades municipales cuanto por el Honorable Tribunal de Cuentas provincial, fomentaron la necesidad de proponer un nuevo texto legislativo: si bien la norma les había otorgado personalidad jurídica pública a las iniciativas intermunicipales, también había traído aparejada una discusión con los organismos de contralor provinciales en cuanto al régimen de control a aplicar. Dicha tarea fue asumida por el Consejo de Planificación del COMCOSUR, que presentó una propuesta a legisladores de la tercera sección electoral, la que sería aprobada en pleno en noviembre de 2006.

La nueva ley N° 13.580 creó, en su artículo 1, una nueva figura jurídica, los Consorcios de Gestión y Desarrollo, constituidos por varias municipalidades entre sí, o entre uno o más de ellas con la Nación, la provincia, una o varias personas de existencia ideal de carácter privado o público que se encuentren ubicados dentro del territorio bonaerense, o con personas físicas o entes estatales descentralizados. El principal objetivo señalado es el desarrollo productivo, aunque deja abierto el desarrollo de otras competencias.

Sus principales innovaciones radican en la obligación de creación de un órgano de fiscalización y control propio; en la posibilidad de tomar créditos de organismos oficiales o privados, internacionales, nacionales o provinciales, de asociarse con la actividad privada y de otorgar crédito a personas físicas o de existencia ideal para emprendimientos que tengan directa relación con el objeto del consorcio; y en la factibilidad de constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.

La nueva ley representa un avance normativo respecto de la anterior aunque también, y siguiendo una tradición de promover las iniciativas de tipo micro regional, tiene una falencia: con la derogación del artículo 43 de la ley Orgánica de las Municipalidades se suprimió la posibilidad de constituir entes intermunicipales que no adquieran la forma jurídica de los nuevos consorcios creados. Esto afecta potencialmente a las iniciativas mancomunales que pudieran constituirse para la resolución de problemas o la prestación de servicios públicos.

3. Las iniciativas intermunicipales en la provincia de Buenos Aires

En la provincia existieron quince iniciativas intermunicipales, trece de ellos localizados en el interior de la provincia de Buenos Aires, y dos en el Conurbano Bonaerense.

3.1. Las estructuras micro-regionales inactivas

1. El *Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense*, ya analizado en las páginas precedentes, fue el primero en ser creado y también lo sería en ser liquidado legalmente, en 2002.

2. El *Consortio Intermunicipal de Desarrollo Regional* (CIDERE), Integrado en 1997 por las municipalidades de Adolfo González Chaves (11.967 hab.), Benito Juárez (19.369 hab.), San Cayetano (8.119 hab.) y Tres Arroyos (57.110 hab.). Su principal proyecto fue la producción de biodiesel²⁶¹, a partir de la experiencia desarrollada por un establecimiento escolar tresarroyense²⁶², pero el mismo no se concretó. También desarrolló acciones como promover la distribución de vacunas para el sector ganadero²⁶³ y la desinfección conjunta de camiones, y constituyó formalmente una Agencia de Desarrollo Regional. Las últimas noticias de funcionamiento datan de 2005.
3. El *Corredor Productivo Buenos Aires* (COPROBA), formado por las municipalidades de Carlos Tejedor (11.465 hab.), Florentino Ameghino (8.163 hab.), General Villegas (28.716 hab.), Rivadavia (15.468 hab.) y Trenque Lauquen (40.018 hab.). No se han encontrado referencias sobre su funcionamiento.
4. El *Consortio Productivo de Desarrollo Regional* (COPRODER), integrado por las municipalidades de Ayacucho (19.550 hab.), Balcarce (41.939 hab.), Dolores (25.116 hab.), General Belgrano (15.733 hab.), General Guido (2.762 hab.), General Paz (10.182 hab.), Pila (3.269 hab.), Las Flores (23.528 hab.), Maipú (10.108 hab.) y Mar Chiquita (17.805 hab.). Inicialmente también lo integró la municipalidad de San Miguel del Monte (17.227 hab.). Se formó el 22 de septiembre de 1994, encontrando un antecedente en el Corredor Hortícola del Sudoeste, creado unos meses antes. La motivación inicial estuvo vinculada con la necesidad de obtener recursos para generar empleo. Desde el punto de vista político, la unificación fue pensada como una manera de ejercer lobby, en particular con la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, que poseía recursos para proyectos micro-productivos. Exceptuando el caso del partido de Balcarce, cuya producción básica es la agricultura de la patata y de los cereales y

²⁶¹ Inclusive se firmó un convenio con el gobierno provincial, que financiaría el estudio de factibilidad económica del proyecto.

²⁶² La Escuela Agropecuaria de Tres Arroyos fue fundada en 1983 como escuela agro-técnica de nivel medio y gestión privada, con el fin de fomentar el arraigo rural en la región. Es una institución de excelencia, la primera en América Latina en certificarse y acreditarse bajo normas ISO 9001 por Det Norske Veritas, y ha recibido numerosos reconocimientos nacionales e internacionales.

²⁶³ En agosto de 2000 se detectaron en el país nuevos brotes de fiebre aftosa, que significaron un problema de gravedad para las exportaciones de carne vacuna –Estados Unidos y Chile decretaron la suspensión de sus importaciones inmediatamente-, pues apenas cuatro meses antes el país había sido declarado libre de aftosa.

oleaginosas, los restantes eran mono-productores ganaderos y compartían el mismo perfil de desarrollo y el mismo deseo: lograr la diversificación productiva.

En cuanto a su organización interna, la estructura del Consorcio fue evolucionando. En sus comienzos solo existía un Coordinador General del área de producción, más tarde se incorporó un Coordinador Social, y luego un Coordinador Comercial; luego evolucionó en un Consejo de Administración, integrado por los intendentes, con un presidente, un vicepresidente, un secretario y un coordinador general, acompañado por el resto vocales. El cargo de Presidente tenía un mandato anual y era rotativo entre los intendentes de cada municipio; el de Coordinador General, por un Secretario del área de la producción. A ello se sumaban otros coordinadores, uno por cada una de las áreas (social, productiva, de comercialización) y asesores técnicos, que dependían del Coordinador General.

El Consorcio contó con un Estatuto Social, en el que se definieron los principales objetivos²⁶⁴, todos vinculados a la promoción económica. Adicionalmente,

²⁶⁴ Fueron: “la radicación de PyMes y microemprendimientos, en la región COPRODER; El logro consensuado por los distintos municipios para la reducción de los costos productivos y un incremento armónico que lleve a un equilibrio en las distintas propuestas productivas regionales que se instalen; Facilitar la información necesaria a los productores para llevar a cabo cada proyecto, y las posibilidades de mercados internos y externos a las que se pueda acceder; Fomentar la asociación de productores bajo las personas jurídicas más convenientes, para incorporar tecnología o capitales; Fomentar el desarrollo de las distintas producciones intensivas pero respetando prioritariamente el medio ambiente; Crear, fomentar y arbitrar los medios para la incorporación fácil de nuevas tecnologías para alcanzar los niveles de costos y excelencia exigidos por los mercados internacionales; Fomentar el turismo regional; Difundir y gestionar posibles fuentes de financiación, su operatoria, condiciones y requisitos, asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los proyectos; Propender a una fluida comunicación entre las áreas de la producción de los municipios integrantes, para posibilitar el intercambio de información; Tender a lograr el financiamiento de obras públicas, contratación de servicios de empresas privadas o estatales para el transporte y distribución de los productos del COPRODER; Consensuar el apoyo financiero entre los municipios miembros; Propender a la firma de actas compromisos y contratos entre los municipios, a precios competitivos, de los productos que se elaboran en la región; Proponer acuerdos y/o convenios con las universidades nacionales y extranjeras y/o tecnológicas, institutos de investigación, profesionales, investigadores, que tiendan a la cooperación, investigación y desarrollo de los objetivos del Consorcio; Propender al intercambio de información, legislación, estudios y trabajos realizados y el desarrollo de actividades a través de especialistas que implementen y lleven a cabo proyectos que se acuerden; Crear un equipo de coordinación, planificación y ejecución de los proyectos, emprendimientos y trabajos que revistan las características de “Proyectos de COPRODER” y que cumplan funciones de asesoramiento, elaboración y presentación de proyectos inherentes a los municipios miembro que se presentan en forma individual; Propender a la creación de cualquier otro medio, que acordado por las partes, facilite el mejor aprovechamiento de las oportunidades de cooperación; Producir bienes y servicios a través del Consorcio tendiendo a la asociación de éste con el sector privado; Desarrollar un organismo regional que posibilite establecer normas de calidad, gestione habilitaciones de productos y certifique la

avanzaba en la determinación del funcionamiento, los derechos y obligaciones de las municipalidades integrantes, las formas de administración de los fondos y capitales del Consorcio, entre otras disposiciones.

En septiembre de 2000 comenzó a desarrollarse el proyecto Consorcio Pampas del Salado²⁶⁵ que, originalmente, no formaba parte de la cartera inicial pero que se constituyó en el único llevado adelante. Es destacable que el mismo logró independizarse de la iniciativa intermunicipal y perdurar en el tiempo.

Una evaluación realizada daba cuenta de su pronta crisis (LOSTRA 2004: 28-29): la falta de proyectos y fracaso de los existentes²⁶⁶; la falta de compromiso de las municipalidades; la escasez de recursos –que impactó en la supresión del cargo de Coordinador General, que era remunerado-; y la falta de una dinámica intermunicipal –en 2003 sólo se organizaron dos reuniones-. El fin del COPRONE se dio con las elecciones municipales de 2003, cuando se produjo una profunda renovación de los intendentes municipales y ello significó que el grupo fundacional abandonara esta intermunicipalidad.

5. El *Consorcio Productivo del Noroeste Bonaerense* (COPRONOBA), formado en noviembre de 1996 por las municipalidades de Chacabuco (45.093 hab.), General Arenales (14.832 hab.), General Pinto (11.205 hab.), Junín (88.481 hab.), Leandro N. Alem (16.294 hab.), Lincoln (40.915 hab.) y Rojas (22.951 hab.). Fue un ente público enmarcado legalmente dentro de la Ley Orgánica Municipal.

Su estructura de gestión estuvo integrado por un Consejo de Administración integrado por alcaldes –y presidido por uno de ellos, con un mandato de cuatro años²⁶⁷, algo curioso respecto de otros casos del país-, una Coordinación –que

excelencia de los bienes producidos en la región, los que podrán determinarse como marca registrada del COPRODER; Generar un compromiso solidario entre los municipios miembros tendiente a producir un crecimiento armónico que evite la concentración poblacional y de riquezas en algunos distritos en desmedro de otros, y las corrientes migratorias de las respectivas zonas rurales o marginales, sin que esto implique cercenar las autonomías y decisiones municipales individuales, ni su derecho a producir sus propias políticas de desarrollo”.

²⁶⁵ Es una red de criadores bonaerenses que implementaron, después de haberlos acordado, sus propios protocolos de calidad para los terneros que producen. Fue el primer proyecto de trazabilidad vacuna en la Argentina.

²⁶⁶ Por ejemplo, la creación de un Parlamento Regional, en el cual los concejales de las distintas municipalidades tomaran decisiones a nivel regional; o los invernaderos hortícolas, que fracasaron como en otras experiencias intermunicipales bonaerenses.

²⁶⁷ En 1996 fue electo el intendente de Junín, Abel Miguel, dando cuenta del predominio político de esta ciudad sobre las restantes municipalidades.

era ejercida por un funcionario del municipio del presidente-, un Comité Técnico –integrado por un funcionario técnico por cada municipalidad- y una Gerencia. En el cumplimiento de la legislación provincial, también contaba con un tesorero, un contador y un jefe de compras.

Los proyectos desarrollados fueron variados: el mejoramiento de la producción porcina, el desarrollo apícola, la horticultura bajo cubierta y la producción artesanal de biodiesel. También originalmente buscaba promover un corredor bioceánico²⁶⁸, considerando la posición central de estos municipios sobre la ruta nacional N° 7²⁶⁹ aunque extendiéndolo hacia las ciudades brasileñas de Río de Janeiro y San Pablo.

Esta experiencia comenzó con una experiencia previa: un sistema de compras conjuntas orientada a la compra de insumos hospitalarios

Las últimas noticias de su funcionamiento datan de 2011²⁷⁰ cuando el COPRONOBA realizaba básicamente dos tareas: pronunciamientos sobre políticas tomadas por el gobierno provincial y la participación en el Consejo Asesor de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires²⁷¹. En la campaña electoral de 2015, el bloque de concejales opositor al intendente municipal de Junín pidió la reactivación del consorcio con el fin de promover el desarrollo en la región²⁷².

6. El *Corredor Productivo TOAR* integrada por las municipalidades de Tandil (108.086 hab.), Olavarría (103.718 hab.), Azul (62.642 hab.) y Rauch (14.421 hab.). Su acta constitutiva fue rubricada en 1996, con el objetivo inicial de potenciar las exportaciones de estas ciudades al MERCOSUR; cuatro años después, una evaluación realizada por un funcionario olavarriense²⁷³ indicaba

²⁶⁸ Proyecto de resolución 2772-D-00 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, presentado el 17 de mayo de 2000.

²⁶⁹ Esta es una carretera argentina que une las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza. Forma parte del más importante corredor bioceánico del país y es un ramal de la Carretera Panamericana, que continúa en territorio chileno como Ruta CH-60.

²⁷⁰ <http://www.laverdadonline.com/noticia-7829.html>

²⁷¹ Esta universidad nacional fue creada en 2002; cuenta con cuatro facultades, que congregan 34 carreras de grado y dos de posgrado.

²⁷² <http://www.diariodemocracia.com/notas/2015/3/14/reamos-nuestro-compromiso-empresas-local-es-regionales-99735.asp>

²⁷³ La secretaria de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Olavarría, Stella Maris Dufour. En: Diario El Popular, 22 de abril de 2000.

que sólo había desarrollado un proyecto de denominación de origen de las carnes de la región, presentado en marzo de 1999, cuya cuantía se estimaba en el equivalente a ciento cuarenta y cinco mil euros y que involucraba a las entidades ruralistas.

7. El *Consortio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)* fue la única iniciativa metropolitana en ser constituida formalmente. Como señalamos anteriormente, tuvo origen en 2003 en la convergencia de dos iniciativas, una del Instituto de Desarrollo Local de la Municipalidad de Florencio Varela²⁷⁴ y otra de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local de la Municipalidad de Avellaneda. Ambas propuestas finalmente convergieron en una única, rubricada el 1 de julio de 2004 por siete intendentes del sur del área metropolitana de Buenos Aires: las municipalidades de Almirante Brown (514.622 hab.), Avellaneda (329.638 hab.), Berazategui (287.944 hab.), Florencio Varela (349.242 hab.), Lomas de Zamora (590.677 hab.), Lanús (452.512 hab.) y Quilmes (518.723 hab.). Los objetivos iniciales fueron amplios y difusos²⁷⁵, aunque el saneamiento

²⁷⁴ En ese tiempo, el doctorando se encontraba al frente de dicha institución. La misma era algo más limitada, porque sólo incluía a las municipalidades localizadas sobre el eje sur del Conurbano: Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela y Quilmes.

²⁷⁵ Fueron: *“Potenciar las políticas de estado trazadas por los Intendentes signatarios del COMCOSUR, propendiendo al desarrollo local sustentable, como premisa de justicia social entre los municipios, la Provincia y la Nación; generar un compromiso solidario entre los municipios miembros, tendiente al crecimiento armónico de la región; que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que esto implique el cercenamiento de las autonomías municipales ni las potestades y decisiones individuales de cada comuna, ni tampoco su derecho a generar sus propias políticas públicas; defender los intereses comunes de los habitantes de los distritos miembros del consorcio, definiendo estrategias consensuadas de desarrollo humano, económico, social y cultural; promover la resolución conjunta de problemáticas comunes que hacen a las cuestiones ambientales de la región tales como: el tratamiento de los efluentes; el saneamiento de agua y cloacas; la disposición final de los residuos en general, en coordinación con la autoridad de aplicación; como así también, las adquisiciones conjuntas de bienes y servicios; las mediaciones que procedan ante las controversias limítrofes entre jurisdicciones; políticas y gestiones concernientes al ordenamiento territorial; la planificación urbanística, de redes viales, calles o túneles comunes; toda gestión asociada tendiente a ampliar los servicios en el área de salud, como la compra de medicamentos a mayor escala; la colaboración regional en el abordaje del tema de la que inseguridad de sus habitantes, establecer legislación y políticas acordes al poder de policía en coordinación con los órganos competentes en la materia; promover políticas de carácter regional que provean al correcto desenvolvimiento y ejercicio de las facultades de policía de cada uno de los municipios miembros; fomentar el asociativismo productivo y todo tipo de cooperación que resulten convenientes para la mejora a nivel regional, el acceso al financiamiento, la incorporación de capitales y una mayor tecnológica generadora de demanda de mano de obra; impulsar la radicación de las micros, pequeñas y medianas empresas en forma mancomunada; incentivar todo desarrollo productivo, industrial y tecnológico regional, resguardando el medio ambiente; la soberanía cultural y los derechos humanos; apoyar y propender al crecimiento del turismo en toda la región; coadyuvar a una fluida comunicación entre el COMCOSUR y los organismos estaduales, para un efectivo*

de la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo y de la costa del río de la Plata, la ampliación de las redes de agua corriente y cloacas, la gestión de financiamiento internacional para infraestructura, la compra conjunta de insumos hospitalarios y medicamentos y la baja de costos del traslado de residuos sólidos urbanos a los rellenos sanitarios fijados por la ley fueron prioritarios²⁷⁶. La iniciativa avanzó lentamente pues en 2005 los siete intendentes apoyaron a distintos candidatos a senador y diputados nacionales por el distrito²⁷⁷, lo que ralentizó el funcionamiento del ente. La resolución de la coyuntura electoral con el amplio triunfo del oficialista Frente para la Victoria permitiría incrementar el poder del referente político de esta coalición en esa sección electoral, el intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra. Éste se desempeñaba adicionalmente como presidente de la Federación Argentina de Municipios, lo que consolidó su liderazgo respecto de los otros intendentes, y permitiría consolidar a esta iniciativa en un doble rol, como instrumento de gestión y como referencia política²⁷⁸ y comenzó una rápida institucionalización: por un lado, comenzó a debatirse la propuesta legislativa que culminaría con la sanción de la ley provincial N° 13.580; por otra, la dinámica de reuniones cada tres semanas de

intercambio de información tornando operativas las políticas, a los fines de satisfacer las necesidades públicas; apoyar la creación de cualquier otro medio que, aceptado por las Partes signatarias, facilite el mejor aprovechamiento de las oportunidades de cooperación; priorizando la articulación de la asistencia técnica y capacitación con los programas existentes a nivel provincial y nacional e internacional; producir, llegado el caso, bienes y servicios a través del consorcio, o la asociación de éste con el sector privado; consolidar un marco estratégico territorial, promoviendo la incorporación de nuevas formas de gestión; (y) asociarse con entidades públicas y/o privadas, con miras a llevar adelante sus objetivos” (COMCOSUR 2007)

²⁷⁶ Para Alfredo Fernández, secretario de Gestión Administrativa de Lomas de Zamora, uno de los temas que disparó la generación del consorcio fue el de negociación con el CEAMSE. Desde que el relleno sanitario localizado en Villa Dominico (partido de Avellaneda) dejara de operar en mayo de 2003, a los municipios les subieron los costos de traslado de la basura, ya que ahora deben transportarla a los depósitos de San Martín o Ensenada. *“Las comunas del Sur queremos buscar soluciones para bajar los costos y ver dónde mandar la basura. El problema es integral, porque el tipo de tratamiento de residuos que hace la CEAMSE es contaminante”*. (CLARÍN, 1/7/04)

²⁷⁷ Mientras que los intendentes de Florencio Varela y Quilmes adscribieron al Frente para la Victoria, que llevaba como candidata a senadora nacional a la actual presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, los intendentes de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Lanús y Lomas de Zamora, apoyaron la lista oficial del Partido Justicialista, cuya candidata era Hilda González de Duhalde, esposa del ex presidente de la Nación

²⁷⁸ Esta sección electoral es tan determinante en la política nacional que su peso electoral equivale al de nueve de las veintitrés provincias argentinas; en el caso hipotético que los siete municipios fueran una jurisdicción del tipo provincial, sería la segunda de mayor tamaño, luego de la provincia de Buenos Aires y antes de la de Córdoba. Por ello es habitual considerar que, cualquier elección para la presidencia de la Nación se define, después de la reforma constitucional de 1994, en estos siete municipios.

todos los intendentes y sus gabinetes municipales, que le imprimieron una fuerte impronta a la iniciativa²⁷⁹.

Respecto de la construcción institucional, no se alejó de aquella adoptada por otras intermunicipalidades, con un Consejo de Administración integrado por los intendentes; la principal novedad fue la existencia de Consejo de Planificación integrado por dos representantes por cada municipio -uno titular y otro alterno-, que se reúnen semanalmente para llevar adelante los distintos temas de trabajo. Si bien este último tiene un *Coordinador*²⁸⁰, el mismo no tenía la posición de relevancia que tuvo en otras iniciativas similares, siendo sólo de enlace y articulación. A eso se suman las Comisiones de Trabajo integradas por funcionarios de los siete municipios, y llevan adelante los temas de agenda²⁸¹. La administración del COMCOSUR recae en una coordinadora administrativa, cuyo salario es abonado por la Municipalidad de Avellaneda. Un organismo anexo es el *Consejo Asesor*, en el que se incluyen instituciones vinculadas al desarrollo del conjunto de la zona: sólo fue integrado, antes de la inacción del ente, por la regional Avellaneda de la Universidad Tecnológica Nacional y por la Universidad Nacional de Quilmes²⁸².

²⁷⁹ El Consejo de Administración se reúne inamoviblemente cada 21 días, regularmente los días jueves en la mañana, y rotativamente en los distintos municipios; en dichas sesiones, la primera hora de trabajo es destinada a una reunión conjunta del Consejo de Administración y del Consejo de Planificación, en el cual los intendentes toman conocimiento de los avances alcanzados en las distintas comisiones de trabajo, resuelven sus posiciones y fijan prioridades a futuro. Posteriormente se realiza una sesión plenaria, de carácter público, que incluye también los miembros de las comisiones de trabajo, así como otros funcionarios municipales e invitados especiales. Tras la exposición de los distintos temas, se realiza un almuerzo de camaradería con el fin de construir vínculos personales entre los funcionarios municipales.

²⁸⁰ Dicho cargo es ejercido por el representante titular del municipio gobernado por el presidente del ente intermunicipal.

²⁸¹ Las mismas son de dos tipos: sectoriales –Ambiente, Defensa del Consumidor, Desarrollo Social, Educación, Fiscalización, Hacienda, Legislación, Planeamiento Urbano, Producción, Salud, Tránsito-, que se corresponden con las áreas típicas de los gobiernos locales, sea al nivel de secretaría o de dirección-, y las temáticas, ocupadas de temas de interés particular de los municipios y que involucra a distintas áreas de los municipios: citando un ejemplo, funcionó la de Antenas, integrada por miembros de las comisiones de Ambiente, de Economía, de Legislación y de Salud, con el fin de fijar una estrategia conjunta para la habilitación, cobro de tasas y evaluación del impacto sobre la salud y el ambiente de las antenas de telefonía móvil.

²⁸² Dicha institución ha tenido un papel importante en el ente asociativo intermunicipal, con el que rubricó un convenio el 28 de diciembre de 2006. La más importante ha sido la obtención de un subsidio del Programa de Promoción de la Universidad Argentina de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación para desarrollar el proyecto “Universidad y empresa para el desarrollo local. La vinculación tecnológica en el marco del

El fin operativo del COMCOSUR se produciría en 2008, luego de dos años de mucha actividad: la iniciativa no pudo sortear la renovación de tres de los siete intendentes²⁸³, rompiendo la confianza suficiente para el desarrollo intermunicipal²⁸⁴. La iniciativa no fue liquidada pero se encuentra inactiva desde entonces.

8. El *Consortio Intermunicipal Bahía Blanca – Rosales*, integrado sólo por las municipalidades de Bahía Blanca (284.313 hab.) y Coronel de Marina Rosales (60.879 hab.) desde agosto de 1995, para desarrollar un proyecto de zona franca²⁸⁵. Uno de los principales obstáculos que ha debido sortear esta iniciativa fue el cambio del intendente municipal en 2003 en la principal ciudad del sur provincial, luego que se hubiera elegido sucesivamente tres veces²⁸⁶ y para 2004 ya no funcionaba. En 2015 un concejal bahiense propuso que el mismo fuera puesto en marcha nuevamente para dar respuesta conjunta a la problemática de la disposición final de residuos sólidos urbanos de ambas localidades.
9. El *Corredor Productivo del Atlántico (COPROA)*, conformado institucionalmente en julio de 1999 por las municipalidades de General Alvarado (37.055 hab.), General Pueyrredón (562.901 hab.), Lobería (16.904 hab.) y Necochea (88.739 hab.). No se encontró información sobre su desarrollo.
10. El *Corredor Productivo de la Zona de Crecimiento Común* fue una iniciativa creada en 1995 entre las municipalidades de Bolívar (32.279 hab.), General

COMCOSUR”, que incluye un estudio sobre la demanda tecnológica en los siete municipios integrantes del ente.

²⁸³ Las elecciones municipales en la provincia de Buenos Aires se caracterizaron por la existencia de las llamadas “colectoras”: las listas del oficialista Frente para la Victoria llevaban sólo un candidato presidencial nacional y un solo candidato a gobernador provincial pero múltiples candidatos a intendente municipal dentro del mismo lema. Ello significó el fin de muchos antiguos intendentes, que fueron sucedidos por opositores dentro del mismo lema: fue el caso de los intendentes de Almirante Brown –el intendente Manuel Rodríguez (2003-2007) fue reemplazado por Darío Giustozzi-, Lanús –el histórico intendente Manuel Quindimil (1973- 1976, y luego electo sucesivamente en 1983, 1987, 1991, 1995, 1999 y 2003) por Darío Díaz Pérez- y Quilmes –el intendente Sergio Villordo (2003-2007), por Francisco Gutiérrez-.

²⁸⁴ Los nuevos intendentes acusaban a los cuatro reelectos de haber apoyado a aquellos candidatos que habían sido derrotados por ellos.

²⁸⁵ Cabe consignar que ambas ciudades se ubican sobre el estuario de Bahía Blanca, donde se desarrollan siete puertos: Puerto Rosales –de aguas profundas-, Puerto Belgrano –que aloja a la flota de mar de la Armada Argentina-, Puerto Cuatrerros –deportivo-, Puerto Ingeniero White –de cereales- y Puerto Galván –petroquímico-

²⁸⁶ El intendente Jaime Linares, intendente entre 1991 y 2003. Dos años después de su derrota, fue electo diputado de la Provincia de Buenos Aires por la sexta sección electoral, cargo que ocupó desde el 2005 hasta el 2011, cuando asumió como Senador nacional, cargo que ocupa actualmente

Alvear (10.894 hab.), Lobos (33.004 hab.), Roque Pérez (10.895 hab.), Saladillo (29.563 hab.), Tapalqué (8.197 hab.) y Veinticinco de Mayo (34.560 hab.). La misma funcionó hasta 2004, aunque hubo varios intentos de refluirla, incluyendo el “Festival de la Zona de Crecimiento Común y Región de las Lagunas”²⁸⁷ organizado anualmente hasta 2012. Entre las acciones desarrolladas, se cuenta el intercambio mutuo de información con la Asociación de Municipios del Alto Valle de Itajaí (AMAVI)²⁸⁸, en el Estado de Santa Catarina, Brasil; y la evaluación del tratamiento conjunto de los residuos sólidos urbanos. Su estructura de funcionamiento tenía el habitual comité de intendentes y un coordinador, que era un funcionario de una de las municipalidades integrantes.

3.2. Las iniciativas intermunicipales activas

3.2.1. Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (CODENOBA)

Creado en 1994 con el fin de promocionar el desarrollo productivo de la zona. Estuvo integrado originalmente por diez municipios pero, tras el retiro del de Carlos Tejedor (21.060 hab.), lo componen los de Alberti (10.322 hab.), Bragado (40.310 hab.), General Viamonte (17.610 hab.), Hipólito Yrigoyen (8.774 hab.), Nueve de Julio (45.684 hab.), Pehuajó (38.197 hab.), Rivadavia (15.468 hab.) y Trenque Lauquen (40.018 hab.). Poco a poco, sus actividades se fueron diversificando a través de proyectos de promoción del agro, de micro-emprendimientos productivos, de la artesanía y de la cultura local. En marzo de 2004, sus intendentes lograron el apoyo del programa

²⁸⁷ Expediente D-348/13-14 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

²⁸⁸ Reúne a 28 municipalidades de la región central de este Estado brasileño –las de Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Saleté, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meireles y Witmarsum-. Fue creada el 20 de julio de 1964 y posee una extensa labor intermunicipal en el campo de la asistencia social, la comunicación social, la cultura y el turismo, la educación y el deporte, la informática, la ingeniería pública, el medio ambiente, el planeamiento urbano y los servicios jurídicos, entre otros.

MOST²⁸⁹ de la UNESCO para llevar al cabo llevar adelante un proyecto de fortalecimiento institucional, lo que ha revitalizado substancialmente la iniciativa. Entre las acciones del mismo se cuentan: la reformulación de su estatuto social y de los objetivos del CODENOBA, de sus órganos constituyentes y sus modalidades de funcionamiento; la formación de un equipo técnico que cuente con un jefe de proyectos elegido por su perfil técnico, un secretariado y asesores especialistas en los diferentes ámbitos que se aborden; la definición de proyectos de interés regional que puedan concretarse en un mediano plazo de manera a dar visibilidad a las posibilidades que ofrece el trabajo intermunicipal; la creación de una Asamblea Deliberativa regional con representantes de los concejos deliberantes; y la ejecución de un plan estratégico regional (FLOGLIA 2005; MORET 2005).

3.2.2. Corredor Productivo del Noreste Bonaerense (COPRONE)

Iniciativa en la que participan regularmente desde 1995 las municipalidades de Arrecifes (27.259 hab.), Baradero (29.616 hab.), Campana (83.515 hab.), Capitán Sarmiento (12.804 hab.), Carmen de Areco (13.953 hab.), Colón (23.195 hab.), Exaltación de la Cruz (24.027 hab.), Pergamino (99.112 hab.), Ramallo (29.175 hab.), Rojas (22.951 hab.), Salto (29.127 hab.), San Antonio de Areco (21.397 hab.), San Nicolás de los Arroyos (137.410 hab.) y Zárate (101.104 hab.). Estuvo orientado desde sus orígenes a la temática productiva y turística. Existen reuniones periódicas de titulares de las áreas de desarrollo económico de las municipalidades así como de sus intendentes. Su estructura organizativa estaba compuesta por la asamblea de mandatarios municipales –a diferencia de otros casos, el presidente puede ser reelecto sucesivamente- y un gerente contratado, que se ha mantenido durante la última década²⁹⁰.

²⁸⁹ MOST es el programa científico intergubernamental de la UNESCO para las ciencias sociales. Trabaja con los gobiernos, las comunidades de ciencias sociales y humanas, y las sociedades civiles para mejorar las conexiones entre conocimiento y acción.

²⁹⁰ Héctor Ghioni, autoridad histórica –entre ellas, presidente- de la Cámara Unión del Comercio e Industria de la ciudad de Campana y de la Federación de Cámaras del Norte de Buenos Aires.

Los municipios aportan una cuota mensual equivalente a setenta euros para su funcionamiento –lo que muestra su debilidad- aunque su principal sostenimiento proviene del recupero crediticio de fondos prestados en años pasados.

Actúa como organización de ingreso de proyectos de las líneas de financiamiento provincial, Fuerza PYME, Buenos Aires Exporta y Experiencia PYME. Cuenta con una base de datos de más de quinientos profesionales de la región, cuya consulta es gratuita y, en el caso de contratación de alguno de ellos, gestiona una reducción del 50% de los honorarios. También con una carpa para la realización de eventos relacionados con la producción, la cual es utilizada gratuitamente por todas las municipalidades integrantes. Adicionalmente, rubricó un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional para la realización de un estudio sobre ahorro energético en las distintas municipalidades y evaluó el desarrollo de un sistema de compra conjunta de maquinaria para productores rurales.

En 2010 se lanzó la realización de un Plan Estratégico de Turismo Sustentable del Noreste Bonaerense, con financiamiento de la Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

En julio de 2012 se informó²⁹¹ que el estatuto se adecuó a la ley N° 13.580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo, siendo el primero de las viejas intermunicipales en hacerlo. A la fecha sigue funcionando.

3.2.3. Corredor Productivo Municipios al MERCOSUR

Integrada por las municipalidades de Cañuelas (42.475 hab.), Chivilcoy (60.617 hab.), General Las Heras (12.684 hab.), General Rodríguez (67.858 hab.), Luján (93.980 hab.), Marcos Paz (43.326 hab.), Mercedes (59.471 hab.), Navarro (15.776 hab.), San Andrés de Giles (20.782 hab.) y Suipacha (8.894 hab.) desde 1998. Los responsables de las áreas de producción de los municipios aún se reúnen ocasionalmente así como sus intendentes.

Inicialmente tuvo como principales iniciativas la producción de lácteos –esta es la cuenca lechera más importante del país- y la producción apícola, con énfasis en su

²⁹¹ <http://www.a1noticias.com.ar/noticias/1886/marcos-paz-ltima-reunin-del-corredor-productivo-de-municipios-al-mercosur.html>

exportación al MERCOSUR: de allí su denominación. Su constitución legal data de agosto de 1999 y contaba con una comisión integrada por los intendentes municipales. En 2008 elaboró un diagnóstico industrial junto con las universidades Nacional de Luján y Università di Bologna (sede Argentina), aunque la iniciativa no contó con proyección temporal.

En enero de 2012 el Corredor pareció tomar nuevo dinamismo, luego de una gestión promovida por el ministro de la Producción, la Ciencia y la Tecnología de la provincia²⁹². En agosto de ese año, esta intermunicipalidad se propuso como una estrategia para abordar el tratamiento de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, iniciando su análisis²⁹³ conjuntamente con la Universidad Nacional de Luján²⁹⁴. Esto dotó de nuevo impulso a la iniciativa, y comenzaron a plantearse otros proyectos, como una modificación estatutaria, la creación de un registro industrial vinculado a las oficinas de empleo locales y la creación de un sitio en Internet, aunque estos no se llevaron adelante. También ese año se tomó contacto con el presidente del Grupo Banco Provincia, con el fin de acceder a productos financieros ofrecidos por ese holding.

En 2013 una nota periodística²⁹⁵ daba cuenta de sus autoridades de asimilar su funcionamiento a la ley N° 13.580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo. Las últimas noticias datan de agosto de 2014, cuando los intendentes de esta intermunicipalidad se reunieron con el vicegobernador de la provincia²⁹⁶.

3.2.4. Corredor Productivo de la Ruta N° 5

Esta es una iniciativa reciente –las conversaciones institucionales comenzaron en 2014- integrada por las municipalidades de Alberti (10.322 hab.), Bragado (40.310

²⁹² En Poder Local, 22/01/2012 www.poderlocal.net

²⁹³ En la “Jornada-Taller sobre tratamiento de residuos urbanos” se dieron a conocer los trabajos presentados por especialistas de la Universidad Nacional de Luján, desarrollada el 8 de agosto de 2012.

²⁹⁴ La Universidad Nacional de Luján es una universidad pública argentina ubicada en la ciudad de Luján, ubicada a 60 kilómetros de la capital del país. Fue creada en 1972 y cerrada en 1976; fue nuevamente abierta en 1984. Tiene cerca de 17.000 alumnos.

²⁹⁵ <http://www.a1noticias.com.ar/noticias/1886/marcos-paz-ltima-reunio-del-corredor-productivo-de-municipios-al-mercosur.html>

²⁹⁶ <http://www.radiourbana102.com.ar/2014/08/07/mariotto-se-reunio-con-intendentes-del-corredor-productivo/>

hab.) y Chivilcoy (60.617 hab.), todos unidos por la ruta nacional N° 5²⁹⁷. A la fecha no se han rubricado instrumentos legales, quedando en el campo informal.

El origen de la iniciativa se cuenta en la relación colaborativa entre las municipalidades y Bragado en el campo de la promoción económica. Adicionalmente, en 2010, estas municipalidades promovieron un proyecto de asociativismo intermunicipal en torno al desarrollo de la localidad de Mechita, que tiene la particularidad de poseer su planta urbana dividida entre los dos partidos²⁹⁸. Para ello, pidieron financiamiento²⁹⁹ a la Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, ejecutando un proyecto entre 2011 y 2012³⁰⁰; si bien el mismo no se puso en marcha, sus conclusiones se manifiestan parcialmente en las actividades que parecen desarrollarse en el presente.

No sólo integra a autoridades municipales sino también a líderes de entidades vinculadas al sector productivo, como la Cámara de Comercio e Industria y la Agencia de Desarrollo Local de Bragado, del Centro Comercial e Industrial de Chivilcoy y de autoridades de los parques industriales de las tres ciudades.

3.2.5. Consorcio Productivo del Salado (COPROSAL)

Creado en octubre de 1996 e integrado por las municipalidades de Castelli (7.860 hab.), Chascomús (38.509 hab.), General Lavalle (3088 hab.), General Madariaga (18.287 hab.), Magdalena (16.495 hab.), Punta Indio (9.279 hab.) y Tordillo (1.743 hab.); en 2012 se incorporó la de General Paz (10.182 hab.). Su principal actividad es una reunión mensual de los responsables de las áreas de desarrollo económico local de las municipalidades; adicionalmente, dos o tres veces al año se reúnen los intendentes. Sus objetivos son: *“a) La radicación de PyMES y microemprendimientos, como así también de unidades productivas; b) Facilitar a los productores toda la información necesaria para llevar a cabo sus proyectos; c) Fomentar las distintas producciones*

²⁹⁷ Es una carretera argentina que se extiende entre el kilómetro 62 de la ruta nacional 7, en la ciudad bonaerense de Luján, y Santa Rosa, capital de la provincia de la Pampa, por una longitud de 545 kilómetros.

²⁹⁸ El 77% de los 1.823 habitantes de la localidad viven en el partido de Bragado y el 33% en el de Alberti.

²⁹⁹ Estudio 1.EE.471 “Plan de Desarrollo Productivo de la Micro Región Alberti-Bragado”

³⁰⁰ El doctorando fue el Coordinador de ese proyecto.

*intensivas sin descuidar el medio ambiente; d) Difundir, gestionar y crear posibles fuentes de financiación, asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los distintos proyectos; e) Crear, fomentar y arbitrar los medios para permitir un fácil acceso a nuevas tecnologías con el propósito de reducir costos y aumentar la competitividad; f) Fomentar el turismo regional aprovechando las distintas posibilidades que brindan geográficamente y topográficamente los municipios del Consorcio; g) Realizar acuerdos y/o convenios con las Universidades Nacionales y Extranjeras, Institutos de Investigación y demás instituciones que tiendan a la cooperación, investigación y desarrollo de los objetivos del Consorcio; h) Construir una verdadera identidad regional desde todos los aspectos: Productivos, Sociales, Culturales, Turísticas”.*³⁰¹

Su principal proyecto fue uno de denominación de origen vinculado a la producción orgánica de carne vacuna y el desarrollo de una marca de comercialización única, “Pampas del Salado”, aunque también desarrolló actividades de promoción del turismo rural, de la pesca, de la agricultura y la ganadería, de las producciones no tradicionales³⁰² y la organización de fiestas tradicionalistas.

En su organización se contaba un cargo de coordinador general, que recaía en uno de los secretarios municipales, y una comisión directiva integrada por intendentes, con un presidente, un vicepresidente, un secretario y tres vocales.

En 2012 el consorcio recibió financiamiento del Programa Fuerza Solidaria³⁰³ del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia, que aprobó un crédito para ser distribuido entre las municipalidades integrantes para destinarlo como microcréditos para pequeños emprendedores. Las últimas noticias de su funcionamiento datan de 2013.

3.2.6. Región Metropolitana Norte

³⁰¹ Información existente en la página web del Consejo Federal de Inversiones www.cfi.org.ar

³⁰² Como el proyecto "Desarrollo de Productos No Tradicionales en la Cuenca del Salado: Hongos Comestibles" financiado por el Consejo Federal de Inversiones.

³⁰³ Es un programa que administra una línea de crédito del estatal Banco de la Provincia de Buenos Aires con subsidio de tasa de interés por parte del gobierno provincial. Financia el 100% de la inversión en bienes nuevos o usados y capital de trabajo asociado a la inversión.

La iniciativa reunió a cuatro municipalidades metropolitanas históricamente gobernadas por partidos políticos diferentes³⁰⁴: San Isidro (293.212 hab.), San Fernando (150.467 hab.), Tigre (300.559 hab.) y Vicente López (273.802 hab.). Se planteó como una forma de ampliar el poder de negociación con instancias superiores de gobierno, entes reguladores de servicios y otras instituciones públicas y privadas, a la vez que resolver conjuntamente problemas comunes. La voluntad política de confluir en consensos regionales se basó en la convivencia territorial de las poblaciones, a pesar de cierta heterogeneidad socioeconómica.

Los aspectos de gestión más relevantes que se plantearon fueron: la planificación regional para impulsar el desarrollo sustentable contemplando *“la coordinación de los criterios urbanísticos, la resolución de los problemas del transporte público, la organización del tránsito, la extensión y mejora de los servicios públicos, las comunicaciones, el uso de los puertos y riberas, el desarrollo de la región de islas, la promoción del arte, la cultura y el deporte, y la preservación del medio ambiente”*. Asimismo, se proponen *“la integración y coordinación de las políticas públicas municipales, provinciales y nacionales (...) con el objetivo de resolver de manera más eficaz los problemas que afectan a nuestras comunidades: la seguridad pública, el aumento de las fuentes de trabajo, la mejora sustancial de la educación y la salud, y toda otra que tenga directa incidencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos de la región”*. En este mismo sentido, se buscaría *“promover por consenso con el Gobierno Provincial, la descentralización en la “Región Metropolitana Norte” y en los municipios que la integran de todas aquellas competencias y facultades que tengan directa incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población...”* (RMN 2000).

Por último, buscó constituir a la iniciativa en un actor político regional en cuanto *“la incorporación de representantes de la “Región Metropolitana Norte” a los organismos*

³⁰⁴ Vicente López fue gobernada entre 1983 y 2011 por la Unión Cívica Radical y desde entonces por Propuesta Republicana (PRO), el partido que gobierna la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; San Isidro ha sido gobernado entre 1983 y 2015 por dos alcaldes, padre e hijo, que han ido variando entre partidos políticos, constituyendo una suerte de partido vecinal; San Fernando fue gobernada entre 1983 y 2015 por el Partido Justicialista, aunque el actual intendente abandonó esa fuerza en 2013. Por su parte la Municipalidad de Tigre fue gobernada por el partido vecinalista Acción Comunal entre 1987 y 2007, cuando triunfó el justicialismo con el intendente Sergio Massa. Este dirigente produciría, en 2013, la creación del Frente Renovador, un partido integrado a partir de la fuerza electoral de los intendentes bonaerenses, que derrotó al oficialismo nacional: en ese momento, los cuatro intendentes adhirieron a ese proyecto aunque un bienio después sólo dos se mantienen en esa fuerza política.

de jurisdicción nacional y provincial con competencia sobre políticas públicas que afectan o incidan sobre la calidad de vida de la población de la región”, a la vez que “asumir la representación de los ciudadanos de la “Región Metropolitana Norte”, de sus necesidades y expectativas, en la relación institucional con las empresas prestadoras de servicios públicos reguladas por la Nación o por la Provincia, y ante los entes de contralor”, para “...propiciar la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires a fin de reformular la Sección VII del Régimen Municipal promoviendo la plena vigencia de las autonomías municipales, e incorporar la jurisdicción regional como unidad político - administrativa en la normativa constitucional” (RMN 2000).

La iniciativa se institucionalizó bajo la modalidad de un convenio de cooperación, sin optarse por constituirlo en los términos de la ley provincial N° 12.288, por entonces vigente. La máxima autoridad es el Consejo Ejecutivo formado por los intendentes, asistido por un Consejo Técnico y de Planeamiento, integrado por todos los secretarios de cada municipio. El Consejo Ejecutivo tiene atribuciones para dictar los reglamentos internos de funcionamiento y de las comisiones de trabajo que se creen; determinar la agenda de temas y establecer las pautas de acción y directivas concretas que se requieran y, finalmente, ejercer la representación legal del consorcio; por su parte, el Consejo Técnico y de Planeamiento tiene las funciones de someter a estudio y análisis los temas establecidos por los intendentes, pudiendo proponer recomendaciones de acciones concretas, y llevar adelante las acciones técnicas, administrativas o judiciales que se dispongan (RMN 2000). A diferencia de otras iniciativas anteriores, no se designó un coordinador o gerente encargado de la estructura administrativa.

Entre las primeras acciones concretas se firmaron los acuerdos con la provincia para la construcción de una demorada alcaldía de detenidos y para una redefinición de los límites y la proyección de las islas del delta del río Paraná

Uno de los principales logros de la iniciativa ha sido el incremento de la capacidad de interlocución con organismos nacionales, con empresas prestadoras de servicios públicos concesionados o privatizados y con los organismos de regulación y control de estos servicios. Para obtener estos apoyos se implementó una política de comunicación destinada al interior de las distintas municipalidades, buscando sensibilizar a las propias organizaciones sobre las ventajas de trabajar en coordinación y resaltar la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos ante la Región. Esta

política se complementó con las declaraciones públicas de los intendentes y funcionarios, y con la amplia difusión de los eventos realizados para el lanzamiento, y las posteriores reuniones plenarias mensuales.

Los temas encarados se dividieron en dos grandes grupos (CRAVACUORE, ILARI Y VILLAR 2004): por un lado los de gestión institucional frente a los gobiernos provincial y nacional. En esta línea se han realizado fundamentalmente dos tipos de acciones: las negociaciones y las declaraciones conjuntas; entre las primeras, las prolongadas gestiones para la construcción de una alcaldía regional que descomprimiría la situación de los presos en comisarías y la solución a las históricas discusiones por los límites isleños³⁰⁵. También se consensuaron las gestiones para solicitar la finalización de las obras inconclusas del río Reconquista y la constitución del comité de cuenca y subcomité de cuenca inferior respectivo. Adicionalmente lograron un compromiso provincial para la descentralización portuaria en Vicente López y San isidro. Adicionalmente se firmó un acuerdo con el CEAMSE para implementar programas de recolección diferenciada de los productos resultantes de las podas de árboles y orgánicos vegetales en general, y un sistema de recolección de residuos de tratamiento específico como pilas, neumáticos en desuso y otros residuos no biodegradables.

Entre las declaraciones conjuntas, orientadas a la arena política, se destacaron las que, en un marco de posible revisión de la ley Orgánica de los Municipios, reclamaban mayor autonomía municipal; el rechazo de la política de disposición final de residuos provenientes de la ciudad de Buenos Aires en los rellenos de la zona; y la oposición por el incremento de las tasa de interés de los créditos otorgados a municipios. Finalmente, también se realizaron declaraciones de apoyo a la descentralización de los registros civiles y del cobro de algunos tributos.

Por otro lado, se encuentran la línea de acción destinada a la articulación de la gestión. En este sentido se desarrollaron políticas como la búsqueda de un acuerdo con el

³⁰⁵ Esta gestión fue relevante porque invirtió el proceso tradicional en donde la provincia establece los límites municipales en base a sus propios criterios políticos y técnicos. La negociación exitosa entre los municipios permitió suscribir un acuerdo sobre los límites y el uso de las tierras de la primera sección del Delta Bonaerense en donde cada municipio acordó los derechos sobre las tierras existentes y a consolidarse frente a sus costas, y los municipios de San Fernando y Tigre establecieron una zona de consulta recíproca. Los respectivos Concejos Deliberantes aprobaron el acuerdo y luego la Legislatura Provincial ratificó esta modificación de una ley que databa de 1888.

Registro de la Propiedad Automotor, la Asociación de Concesionarios Automotor de la República Argentina y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la emisión de constancias y libre deuda de patentes del parque automotor y sobre infracciones a las normativas de tránsito. Asimismo, se han preparado los mecanismos de compras conjuntas de bienes viales, hospitalarios y de oficina. Además, se fijaron criterios de ordenamiento del tránsito que permite unificar criterios a fin de facilitar el tránsito vehicular, por ejemplo en lo que respecta a la continuidad de los sentidos de dirección de las arterias o calles que se prolongan en otro municipio.

Atravesando el país la crisis política y económica de los primeros años de la actual década, el marco de relativa estabilidad política de los municipios de la Región Metropolitana Norte permitió avanzar en la construcción de relaciones intercomunales tendientes a la cooperación más que a la confrontación, que dieron paso a lo que un informante clave definió como políticas de *“buena vecindad”*³⁰⁶.

En cuanto a la gestión territorial, a través de la iniciativa asociativa, se encausaron las vías de resolución a problemas que demandaban la participación de los municipios lindantes, como la construcción de obras públicas regionales, la relación con los prestatarios de servicios públicos o viejos problemas de límites. Asimismo, se evidenció la conveniencia de encarar en forma conjunta las negociaciones con el gobierno provincial sobre cuestiones como seguridad, educación, salud o disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Una de las fortalezas de la iniciativa es la creación de un sistema de trabajo sustentado en la confianza y el consenso. Esta tarea demandó un esfuerzo para congeniar diferentes tradiciones en cuanto a estilo de gobierno, de gestión y de liderazgo. La modalidad escogida fue la toma de decisiones por unanimidad, lo que limitó la cantidad de temas a resolver aunque garantizó firmeza en la toma de decisiones.

Esta fortaleza decisional y la eficacia en la concreción de los principales objetivos regionales encaminaron a que la cuestión regional alcanzara una importancia en la agenda local. En términos políticos, la Región ha generado sinergia hacia fuera de su territorio, convirtiéndose en un actor reconocido.

³⁰⁶ El sistema de relaciones interinstitucionales también repercutió en las clásicas relaciones políticas de lealtad partidaria, generando algunos roces entre dirigentes opositores al oficialismo de un municipio, que miraron con recelo cómo el intendente vecino de su misma filiación acordaba estrategias de gobierno con el eterno rival a vencer dentro de su territorio.

En cuanto a las debilidades, identificamos tres aspectos vulnerables: en el campo jurídico institucional, en materia de gestión y en la planificación a mediano plazo. En el primero, no se ha aprobado un estatuto, generando dificultades para el reconocimiento legal de la Región Metropolitana Norte por otros organismos públicos; de todas formas, la voluntad política de los intendentes y la capacidad de gestión de los municipios, sumada a una progresiva percepción de cambio institucional en el marco de la crisis político-institucional del país, permitieron instalar políticamente a la Región que, en ciertas ocasiones, debía presentarse formalmente como una suma de las voluntades. En materia de gestión, las debilidades se deben, fundamentalmente, a la decisión de que la Región generara gastos adicionales para los municipios, adquiriendo la forma de una coordinación en red. Si bien la medida apunta a evitar la consolidación de estructuras burocráticas y la cristalización de una organización, la dinámica de trabajo real resulta limitada por su sistema informal a través del cual cada municipio aporta personal y recursos económicos para resolver temas diversos. De no hallarse una solución a este problema, podría erosionarse el positivo espíritu cooperativo que tiene la iniciativa. Por último, la debilidad en la planificación a largo plazo puede entenderse en la convivencia de distintos estilos de gestión: deben compatibilizarse historias, tiempos y mecanismos para articular los objetivos propios con la visión regional. Por ello, durante los primeros años de existencia resultó más sencillo acordar gestiones por obras con financiamiento externo que hacia adentro de las propias organizaciones, como la articulación de compras conjuntas o las políticas de comunes de tránsito o de prevención sanitaria.

Analizando el proceso de conformación de la Región Metropolitana Norte es, al mismo tiempo, clásico y novedoso: clásico, porque tradicionalmente los dirigentes políticos locales buscan aliarse a sus pares, tanto por afinidad política -cuando su necesidad o reclamo compite con un municipio vecino de otro color político- como por relaciones de vecindad -cuando el problema es regional-. Pero este tipo de alianza tiene objetivos limitados ya sea en lo temático, como en lo temporal. Lo novedoso que aporta este tipo de asociación es el objetivo ambicioso de convertirse en un espacio para pensar estratégicamente una micro región y para plantear y resolver los problemas comunes de todo tipo, a la vez de constituirse en polo negociador que represente a los municipios ante otros organismos.

3.3. Las iniciativas intermunicipales mancomunales

Como hemos definido, esta modalidad no plantea la construcción de una agenda local articulada entre los distintos gobiernos locales sino la mera prestación de un servicio público o el desarrollo de una única actividad que incremente la eficacia, la eficiencia o la efectividad de la prestación respecto de la que podría garantizar una municipalidad por sí sola.

En la provincia de Buenos Aires ha existido históricamente desde mediados de los noventa un énfasis político en las iniciativas micro regionales, como las vistas hasta aquí. Habitualmente, cuando se originaron estas iniciativas, se lo hizo con una agenda ambiciosa, sin reparar que la gestión micro regional, exige grandes esfuerzos de coordinación y, luego de pasado el optimismo fundacional, entraron en decadencia. Nuestra perspectiva es que las mancomunidades, escasas en la provincia y débilmente apoyadas por la normativa legal, brindan facilidades de coordinación mayores, en tanto que evitan los trances de coordinar una agenda amplia y de llevar a la arena de negociación a múltiples actores.

Si bien, como hemos señalado, la nueva ley provincial N° 13.580 tiende a impedir la constitución de estas mancomunidades, presentaremos a continuación iniciativas que demuestran los avances que, en la gestión, pueden lograrse ajustándose creativamente a las normas vigentes. Dos son las mancomunidades bonaerenses sostenidas en el tiempo; adicionalmente, existieron otras más que, lamentablemente, no prosperaron³⁰⁷.

³⁰⁷ Una se desarrolló a fines de la década de 1990, cuando se construyó una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Dolores con el fin de recibir la basura de esa ciudad y de los partidos de Ayacucho, Castelli, Chascomús, Dolores, General Guido, General Lavalle, Maipú y Mar Chiquita. Sin embargo el incremento de costos de transporte originado en la devaluación de comienzos del año 2002 frustró la iniciativa. La segunda fue el desarrollo del Plan Estratégico “Tuyu, Mar y Campo”, iniciativa de planeamiento conjunto entre los municipios de General Lavalle, General Madariaga, La Costa, Pinamar y Villa Gesell que se realizó entre los años 2000 y 2002 pero que luego se desactivó. El mismo ha sido documentado en; CAMINOTTI (2003). En 2007, los municipios de Ramallo, San Pedro y Baradero presentaron una iniciativa conjunta de enterramiento sanitario, así como los de Villa Gesell, Pinamar y General Madariaga, y los de La Costa y General Lavalle. Por otra parte, los municipios de Cañuelas y General Las Heras presentaron ante la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires una iniciativa conjunta de tratamiento integral de los residuos sólidos urbanos. Ver:

Dada la debilidad normativa, estas mancomunidades se basan en la suscripción voluntaria de municipalidades para desarrollar un proyecto en común. Estos convenios suelen ser ratificados por los concejos deliberantes y con ello entrar en vigencia; sin embargo, su juridicidad es limitada y adquieren la forma de una coordinación en red.

3.3.1. La experiencia de compras conjuntas liderada por General Pinto

Esta experiencia desarrollada por quince municipalidades: las de Alberti (10.322 hab.), Bragado (40.310 hab.), Carlos Tejedor (11.465 hab.), Chacabuco (45.093 hab.), Chivilcoy (60.617 hab.), Florentino Ameghino (8.163 hab.), General Arenales (14.823 hab.), General Pinto (11.205 hab.), Hipólito Yrigoyen (8.774 hab.), Junín (88.481 hab.), Lincoln (40.915 hab.), Nueve de Julio (45.684 hab.), Pehuajó (38.197 hab.), Rivadavia (15.468 hab.) y Trenque Lauquen (40.018 hab.). Fue un acuerdo intermunicipal para realizar compras a gran escala de insumos hospitalarios con el fin de reducir los precios que cada municipio obtenía por sí. Para ello, las municipalidades, coordinadas por la de General Pinto, firmaron un convenio particular para cada llamado a licitación en el cual solicitan sus necesidades y se compromete a abonar su parte. En este proceso intervienen tanto las oficinas de compras como las áreas de salud: las primeras analizan los precios y las segundas, un informe técnico sobre la calidad de los bienes ofertados. Desde su implementación, a mediados del año 1995, se han logrado reducciones de costos de los insumos hospitalarios de entre un 30 y un 40% sobre las compras individuales³⁰⁸. Asimismo, en ocasiones se pudieron conservar los precios de las licitaciones en las compras menores efectuadas individualmente por los municipios e incrementar sus carteras de proveedores.

Estos municipios poseen en común una identidad regional definida y sostenida sobre una economía basada en la actividad agropecuaria, destacándose en el sector agrícola

www.agencianova.com/nota.asp?n=2007_6_21&id=41135&id_tiponota=11 (Fecha de consulta: 21/3/2008)

³⁰⁸ En las primeras licitaciones, realizadas en el año 1995, se logró una reducción promedio del 35% del costo de los medicamentos e insumos hospitalarios, fijando un nivel de precios que se mantendrían hasta la devaluación del peso a principios del año 2002.

la producción de soja y, en la ganadera, la crianza y engorde del ganado bovino. La actividad industrial es reducida y generalmente ligada a lo agroalimentario.

En todos ellos se registraba en la década de 1990 un proceso de deterioro del sistema de salud, básicamente por el incremento de la demanda originado en la crisis del sistema de obras sociales sindicales³⁰⁹. Los desempleados, los trabajadores informales y, en menor medida, quienes se encontraban deficientemente cubiertos por sus obras sociales, comenzaron a acudir a los hospitales públicos, que se vieron desbordados y sin recursos acordes a las nuevas demandas.

De acuerdo a datos oficiales del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, el porcentaje de población sin cobertura de salud en los municipios integrantes de esta experiencia alcanzaba el 36,6% -equivalente a 162.780 habitantes-. Para enfrentar esta situación, el sistema público regional combinaba efectores públicos municipales y, en los casos de los partidos de Chivilcoy, Junín y Nueve de Julio, también provinciales (CRAVACUORE, ILARI y VILLAR 2004: 165).

Ante la situación descripta, estas municipalidades tenían dificultades para afrontar los crecientes costos de sus insumos hospitalarios dado que, por razones de escala y tamaño, sus pedidos no representaban grandes volúmenes; a ello se sumaba la distancia que los separaba de los centros de distribución logística. En este marco surgió la idea de realizar adquisiciones conjuntas de insumos hospitalarios desde la Jefatura de Compras de la municipalidad de General Pinto³¹⁰, que la propuso a su intendente, que la aprobó y convocó a otros intendentes.

La instrumentación de la iniciativa se hizo, ante la falta de un marco jurídico específico fue un *convenio de compras conjuntas*. Ante cada licitación se reúnen los municipios interesados y se firma un protocolo específico. Si bien el mecanismo no resulta flexible, el convenio, como instrumento jurídico, posee las cualidades de ser relativamente simple, flexible, usual y reconocido. Estas características, junto a lo atractivo de la propuesta, limitaron las resistencias de los concejales de los distintos municipios.

³⁰⁹ El proceso que incluyó el incremento del desempleo y la precarización laboral a partir de la extensión del trabajo informal; sumado esto al congelamiento de los salarios produjo un desfinanciamiento de las obras sociales que dependían de los sindicatos o, más raramente, del Estado nacional.

³¹⁰ El responsable de esta jefatura se había desempeñado anteriormente como administrador del hospital municipal local, lo que le daba una visión integral del problema.

La forma de gestionar esta experiencia posee las ventajas de ser flexible a las demandas de los municipios intervinientes, pues puede decidir no participar en una compra o duplicar lo adquirido en la anterior, así como proponer la adquisición de bienes que esté necesitando junto con los que lo requieran o estén en condiciones de hacerlo.

En la primera etapa participaron los municipios de General Pinto, Florentino Ameghino, Lincoln, Carlos Tejedor, Junín y General Viamonte; posteriormente, se incorporarían las municipalidades de Rivadavia, Leandro N. Alem, Chivilcoy y Chacabuco, Trenque Lauquen, Pellegrini, Carlos Casares y Nueve de Julio. Esta incorporación de nuevos gobiernos trajo el beneficio de aumentar el volumen de compra y, consecuentemente, mejorar los precios por la aparición de nuevos proveedores productores.

Para la implementación del proyecto fue necesario realizar acciones que tendieran a estrechar lazos de confianzas entre los distintos jefes de compras de los municipios, siendo la relación personal entre ellos una clave que facilitó la cooperación y el éxito del proyecto. Con ese motivo se originaron encuentros informales en los que se intercambiaron información y discutieron la problemática del área en cada municipio.

Para llevar adelante la iniciativa se diseñó un sistema que delegaba la coordinación de compras en la municipalidad de General Pinto pero que involucraba a las áreas de compras y de salud de todos los municipios participantes. En ella se concentraban los pedidos para armar el pliego de la licitación que se realizaba por tipo de producto, de tal manera de poder adquirir cada insumo al mejor postor. Una vez establecido el pliego se firmaba el convenio y se procedía al llamado a licitación. En el acto de apertura de las ofertas se encontraba presente el Comité de Compras, integrado por los representantes de las áreas respectivas de cada municipio y los responsables de las áreas de salud de todos los municipios. Los primeros opinaban sobre los precios y los segundos emitían los dictámenes técnicos sobre los criterios de calidad para realizar la adquisición. En las compras conjuntas se incorporó la exigencia que la entrega se realizara en cada Municipio y que cada municipio abonaría al proveedor el monto correspondiente a su propia adquisición.

Los problemas encontrados son de tres tipos; los de tipo organizativo y logístico, que se fueron resolviendo con el avance del proyecto; los normativos, planteados por el

Honorable Tribunal de Cuentas provincial, que se solucionaron con el diálogo y un ajuste a los requerimientos que iba indicando el organismo; y por último, la debilidad de las finanzas municipales durante la depresión económica 1998-2003, que redujo el volumen de compras³¹¹ y no permitiera aprovechar todas las potencialidades del instrumento. En este sentido, la experiencia se mantiene por tantos años porque ha desarrollado conductas adaptadas a las distintas realidades políticas y financieras de los municipios.

En este caso se puede afirmar que la asociación intermunicipal fue la que permitió alcanzar los logros descriptos. La adaptación de la idea de las compras conjuntas es atrayente por poseer factibilidad y capacidad de mostrar resultados concretos en el corto plazo. Adicionalmente, creemos, muestra un elevado grado de supervivencia por dos razones: una porque no se creó un organismo que incrementara los gastos municipales durante un período de crisis económica como el que arrastró a la crisis a otras experiencias asociativas; la otra, su flexibilidad, tanto en los aspectos jurídicos como en su operatoria concreta que permitió la utilización del instrumento de la compra conjunta en la medida y los tiempos que cada municipio requería.

3.3.2. El Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Fue una experiencia de articulación intermunicipal de los gobiernos locales de Olavarría (103.718 hab.), Azul (62.642 hab.), Laprida (9.615 hab.) y Daireaux (15.822 hab.), asociados con el propósito de conformar una gerenciadora que brinde atención médica a los jubilados y pensionados afiliados al PAMI³¹². Posteriormente se sumarían a la experiencia los de General Alvear (10.894 hab.), General La Madrid (10.966 hab.) y Tapalqué (8.197 hab.).

³¹¹ Resultó habitual que, en las situaciones de crisis financiera, los municipios redujeran sus compras a adquisiciones menores, muchas veces como compras minoristas a proveedores individuales, con los que se acuerda una mayor flexibilidad en la forma de pago que en un pliego de licitación. Esto fue utilizado como un mecanismo de financiamiento alternativo ante la disminución real de los recursos municipales.

³¹² Ente autárquico creado en 1971 por medio de la ley nacional Nº 19.032, con el objeto de organizar un seguro de salud de los jubilados y pensionados autónomos y de los empleados del Estado nacional. Posteriormente se haría extensivo a la totalidad de la clase pasiva.

Su creación, que se formalizó en el mes de junio de 2000, fue liderada por la Municipalidad de Olavarría, ante la oportunidad brindada por el PAMI³¹³ de permitir explícitamente que se presentaran a la licitación para la concesión del servicio de atención médica a sus afiliados, consorcios o uniones transitorias de empresas de efectores públicos municipales, provinciales o mixtos.

Entre las condiciones que hicieron posible el surgimiento y la conformación de este consorcio resaltamos el alto desarrollo alcanzado por el sistema de salud pública olavarriense³¹⁴. Además de una amplia red de unidades de atención primaria y de tres pequeños hospitales en las localidades del partido y un hospital público municipal de alta complejidad. En las postrimerías del último gobierno militar (1976-1983), los índices de morbilidad general eran elevados mientras que el único efector municipal era el citado hospital, que contaba con un exiguo presupuesto, aparatología obsoleta y recursos humanos insuficientes, siendo identificado por la población como un hospital para pobres. En 1983, el intendente municipal electo decidió otorgar prioridad a la salud pública como herramienta de inclusión social. Desde entonces se puso en marcha un proceso de transformación y modernización de los efectores de salud existentes, al tiempo que se desarrolló una vasta red de unidades de atención primaria, articulando una pluralidad de acciones destinadas a hacer de la salud pública un bien accesible a todos los sectores de la población y a fomentar la igualdad de acceso a servicios médicos de alta calidad.

La experiencia de gestión pública de Olavarría presenta rasgos ampliamente reconocidos como innovadores respecto de las prácticas habituales de la salud pública en el país³¹⁵ y en cuyo marco se concretó la creación del COCEBA.

³¹³ El Programa de Atención Médica Integral (PAMI) es la aseguradora médica estatal de jubilados y pensionados, de personas mayores de 70 años sin jubilación y de ex combatientes de Malvinas. Cuenta con cuatro millones y medio de afiliados.

³¹⁴ Esta experiencia ha recibido el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales otorgado por el Honorable Senado de la Nación en 2004. La misma ha sido analizada ampliamente en: CRAVACUORE, D; (2003).

³¹⁵ Entre las acciones se cuentan: a) Un programa de médicos de cabecera en las unidades sanitarias de atención primaria; b) Inversión pública en tecnología de punta (tomografía helicoidal, resonancia magnética nuclear, cámara hiperbárica, cirugía laparoscópica, ecodoppler); c) Incorporaron nuevas especialidades tales como terapia intensiva y terapia intermedia de adultos, terapia intensiva infantil, terapia intensiva neonatológica, unidad coronaria, diagnóstico por imágenes, etc. ; d) Creación de un sistema de atención primaria de la salud integrada por 23 unidades sanitarias; d) Fabricación de medicamentos en el hospital municipal. El vademécum incluye el 95% de las patologías prevalentes ambulatorias de la zona; d) Obra Social Municipal (SIAMO): sistema de medicina prepaga para la atención en los prestadores públicos municipales, que consiste en el pago

Para la atención sanitaria de sus afiliados, el PAMI recurrió a diferentes modalidades de prestación; en un principio, la contratación directa de efectores de salud, pero esto generó abusos y el control resultó complejo. Para contrarrestar esta debilidad, contrató empresas gerenciadoras –generalmente grandes corporaciones³¹⁶–, encargadas de seleccionar y controlar a efectores públicos o privados a cambio de un pago de canon por afiliado.

En varios períodos, el PAMI se demoró en la retribución de las gerenciadoras, lo que derivó en la discontinuación e ineficacia de las prestaciones. Los atrasos generaron efectos diferenciales: mientras los efectores privados suspendían los servicios ante los incumplimientos, los públicos debían continuar con la prestación y adicionalmente recibir aquellos beneficiarios que no encontraban atención en sanatorios y clínicas particulares, lo que les generaba serios problemas de financiamiento. En el caso de Olavarría, estos problemas pudieron ser sorteados por un tiempo porque el hospital municipal pertenecía al régimen de autogestión³¹⁷.

En el año 2000, el PAMI inició un nuevo proceso licitatorio para la concesión del gerenciamiento del servicio de atención médica a sus afiliados, contemplando la posibilidad de que se presentaran efectores públicos municipales, provinciales o mixtos bajo la forma de consorcios o uniones transitorias de empresas. En ese contexto, el gobierno local de Olavarría propuso crear un consorcio intermunicipal, a los fines de presentarse a la licitación. En junio de ese año se formalizó la creación del

mensual de una cuota creciente en función de la cantidad de miembros del grupo familiar. Esta alternativa es muy utilizada por los sectores medios de la población, que desarrollan sus actividades laborales en forma independiente; e) Educación superior en salud: se cursan las carreras de Tecnicatura en Diagnóstico por Imágenes, Licenciatura en Enfermería y Medicina; f) Flexibilizaron los sistemas de contratación de profesionales para hacer posible la radicación en la ciudad de especialistas jerarquizados provenientes de los principales centros de salud nacional; g) Política de contratación a tiempo completo de médicos de distinta especialidades; h) Escuela media con orientación en salud, para facilitar que el equipo de salud no profesional terminara sus estudios secundarios; i) Tercerización de servicios mediante licitaciones públicas transparentes para los servicios de seguridad, limpieza, mantenimiento y facturación hospitalaria así como del servicio de anestesia y cirugía cardiovascular; j) Sistema de arancelamiento de las prácticas médicas en función de las posibilidades económicas de cada grupo familiar, en una escala creciente de copago a mayor nivel socioeconómico.

³¹⁶ En el caso de la provincia de Buenos Aires, la administradora era la Federación de Clínicas y Sanatorios de la Provincia de Buenos Aires (FECLIBA).

³¹⁷ Por el mismo los hospitales facturaban a las obras sociales la atención de sus afiliados y, en caso de incumplimiento, se hacía cargo de ello la Superintendencia de Salud de la Nación. Como la población asistida por PAMI es gran demanda sanitaria, la cobertura a sus afiliados comenzó a ser deficitaria para muchos prestadores. Los hospitales públicos incluidos en este régimen aceptaron esta mayor demanda aumentando la facturación a la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación hasta que, finalmente, el PAMI fue excluido del sistema.

Consortio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA) mediante la firma de un convenio intermunicipal. Para su conformación fue determinante el alto grado de desarrollo alcanzado por el sistema de salud pública municipal en la ciudad cabecera del sistema, así como el interés personal y la voluntad de su intendente³¹⁸.

Cuando en junio de 2000 el COCEBA se presentó a la licitación de PAMI no existían antecedentes de administradoras estatales, siendo la primera en su tipo en el país. Pese a ello, por sus antecedentes y condiciones, ganó la licitación para administrar la prestación de salud de los 25.000 afiliados a PAMI en los cuatro partidos, quebrando la tradición de las sucesivas licitaciones en las que se había impuesto una administradora privada. Al momento de la adjudicación, y a pesar de no estar estipulado en el pliego, el PAMI sólo se asignó a COCEBA el 50% de los afiliados totales de los municipios asociados, otorgando a la Federación de Clínicas, Sanatorios, Hospitales y Otros Establecimientos de la Provincia de Buenos Aires (FECLIBA)³¹⁹ el 50% restante³²⁰. Adicionalmente se le agregó la prestación de afiliados en los partidos de General La Madrid, Tapalqué y General Alvear, que no formaban parte del pliego.

El consorcio brinda las prestaciones médicas a través de los efectores de los sistemas de salud pública municipales, entre los cuales el hospital de Olavarría funciona como el vértice de una pirámide de efectores que incluye hospitales y salas de atención primaria municipales.

El consorcio posee su propia estructura de gestión: cuenta con un Directorio integrado por los cuatro intendentes municipales, cuya presidencia es ejercida por el Intendente de Olavarría; la gestión operativa está a cargo de un gerente administrativo y un gerente médico; ambos coordinan un equipo técnico integrado por un contador público, un asesor legal, un empleado administrativo, tres auxiliares y un médico. Al mismo tiempo, COCEBA puso en funcionamiento un sistema de auditorías médicas encargadas de las tareas de monitoreo y control de las prestaciones.

³¹⁸ El intendente Helios Eseverri lideró personalmente las conversaciones con los intendentes de ocho partidos vecinos, de los cuales sólo tres aceptaron participar en una primera etapa.

³¹⁹ FECLIBA es una asociación sin fines de lucro, que nuclea y representa a establecimientos asistenciales de salud -con y sin internación- localizados en territorio bonaerense. Sus adheridos asisten al 50% de los enfermos agudos que requieren atención en la provincia. Posee la representatividad de las clínicas para la negociación de convenios y aranceles que le sean satisfactorios.

³²⁰ Sin embargo, para estimular una buena prestación del servicio, se estableció que, a partir del sexto mes, los afiliados podrían optar libremente entre ambas gerenciadoras, con el único requisito de permanecer un mínimo de un año antes de cambiarse nuevamente.

Si bien la municipalidad de Olavarría aportó recursos económicos para su puesta en funcionamiento, el consorcio funciona con un presupuesto propio originado en los recursos que recibe de PAMI por cada afiliado, que son utilizados para abonar las prestaciones a los efectores públicos y para sostener su estructura operativa³²¹.

Los obstáculos y resistencias que se registraron al inicio del proceso provinieron fundamentalmente de ciertos médicos de cabecera. Muchos de ellos, que se desempeñaban simultáneamente en el sistema público y en el privado, convencieron a sus pacientes del consultorio hospitalario de que optaran por FECLIBA, para su atención en consultorios y clínicas particulares: ello produjo en el primer año un egreso masivo de beneficiarios, situación que logró revertirse cuando fueron evidentes las ventajas en calidad y mayores servicios que ofrecía la administradora pública. Otra resistencia provino de los farmacéuticos y laboratorios privados, cuando en el año 2002 la fábrica de medicamentos del hospital de Olavarría comenzó a proveer a precio de costo a los pacientes atendidos por COCEBA³²². Esta acción generó una importante polémica, en la medida en que afectó algunos intereses corporativos³²³. Sin embargo, dada la gravedad de la crisis social y la situación de emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional, las críticas no fueron acompañados ni por la oposición política ni por los medios de comunicación locales.

El desarrollo logrado por el Consorcio demuestra la capacidad de responder a las nuevas demandas, de imponerse en procesos competitivos y de administrar con eficiencia servicios tradicionalmente prestados por el sector privado, aprovechando oportunidades que, sin haber apelado al asociativismo intermunicipal como estrategia no hubieran podido desarrollarse.

3.4. Redes de ciudades

³²¹ El monto percibido por cada afiliado asciende al equivalente de catorce euros, lo que totaliza un monto mensual de aproximadamente a 77.000 euros. El sostenimiento de su estructura operativa demanda el 6% de los ingresos.

³²² Esta iniciativa se enmarcó en la declarada Emergencia Sanitaria dispuesta por el gobierno nacional en 2002 con el fin de garantizar a los jubilados un adecuado acceso a los medicamentos.

³²³ En el caso de las farmacias, un mecanismo de presión frecuentemente utilizado para lograr que el PAMI abonara las deudas corrientes era suspender la venta de medicamentos a los afiliados. Al poder acceder una parte de los jubilados a los medicamentos producidos en el hospital municipal, las farmacias locales perdieron un importante elemento de presión.

La provincia de Buenos Aires es la única en la que se han desarrollado redes de ciudades.

3.4.1. Consorcio de Municipios Turísticos de la Provincia de Buenos Aires (COTAB)

Esta red está integrada por las municipalidades de Adolfo Alsina (15.956 hab.), Bahía Blanca (284.313 hab.), Balcarce (41.939 hab.), Chascomús (38.509 hab.), Coronel de Marina Rosales (60.879 hab.), Coronel Suárez (36.486 hab.), General Alvarado (37.055 hab.), General Belgrano (15.733 hab.), General Madariaga (18.278 hab.), General Pueyrredón (562.901 hab.), General Viamonte (17.610 hab.), Junín (88.481 hab.), La Costa (59.577 hab.), La Plata (571.416 hab.), Las Flores (23.528 hab.), Lobería (16.904 hab.), Luján (93.980 hab.), Maipú (10.108 hab.), Mar Chiquita (17.805 hab.), Monte Hermoso (5.603 hab.), Necochea (88.739 hab.), Pilar (233.508 hab.), Pinamar (20.263 hab.), Puán (16.953 hab.), Saavedra (19.751 hab.), San Cayetano (8.119 hab.), San Pedro (54.868 hab.), Tandil (108.086 hab.), Tornquist (11.686 hab.), Tres Arroyos (57.110 hab.) y Villa Gesell (23.649 hab.). Luego se incorporaron otras como la de Bragado (40.310 hab.), Coronel Dorrego (16.469 hab.), General La Madrid (10.966 hab.), Guaminí (11.279 hab.), Lobos (33.004 hab.), Mercedes (59.471 hab.), Olavarría (103.718 hab.), Patagones (27.759 hab.), San Antonio de Areco (21.397 hab.), San Miguel del Monte (17.227 hab.) y Tapalqué (8.197 hab.). Esta red de lobby, aprendizaje e intercambio quedó circunscripta estatutariamente a las municipalidades bonaerenses.

Los objetivos de esta red fueron los siguientes: *“a) Fomentar y difundir, mediante promociones, la oferta turística de los Municipios miembros del COTAB; participando en las distintas ferias, congresos, convenciones, asambleas, simposios, caravanas que se realicen a nivel nacional e internacional; b) Fomentar el “turismo regional” y el desarrollo de las distintas producciones intensivas, pero respetando de manera prioritaria el medio ambiente.*

c) Propender a una fluida comunicación entre las distintas áreas de turismo y producción de los Municipios integrantes del COTAB para posibilitar el intercambio de información; d) Tender a lograr el financiamiento y la realización de obras públicas y privadas, licitación de servicios de empresas privadas o estatales que faciliten el

desarrollo turístico; e) La radicación de PyMEs y microemprendimientos, como así también de unidades prestadoras de servicios y productivas en la región que comprende al COTAB; f) El logro consensuado por los distintos Municipios para la reducción de los costos de servicios turísticos y productivos y un crecimiento armónico que lleve al equilibrio las distintas propuestas turísticas y productivas que se instalan; g) Facilitar a los prestadores de servicios turísticos y/o a los productores toda la información necesaria para llevar a cabo los proyectos y a su vez las posibilidades de mercados internos y externos a que se puede acceder; h) Fomentar la asociación de prestadores de servicios turísticos y/o productores bajo las personas jurídicas que se consideren convenientes para acceder al apoyo crediticio o cualquier otra forma análoga para incorporar capitales y tecnologías i) Crear, fomentar y arbitrar los medios para permitir un fácil acceso de nuevas tecnologías y así poder alcanzar los niveles de costos y de excelencia que exigen los mercados internacionales; j) Difundir, gestionar y crear posibles fuentes de financiación, su operatoria, condiciones y requisitos, asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los distintos proyectos turísticos y productivos; k) Consensuar el apoyo financiero entre los Municipios integrantes del COTAB; l) Propender a la firma de actas-compromisos y contratos entre Municipios integrantes del COTAB a precios competitivos de los servicios turísticos que se presten y de los productos que se elaboren en la región; m) Propender al intercambio de información, legislación, estudios y trabajos realizados y el desarrollo de actividades a través de especialistas que implementen y lleven a cabo los proyectos y operaciones que se acuerden; n) Fomentar la creación de un equipo de coordinación, planificación y ejecución de los proyectos, emprendimientos y trabajos que revistan las características de “proyectos del COTAB” y que cumpla funciones de asesoramiento, elaboración y presentación de proyectos inherentes a los Municipios miembros que se presenten en forma individual; o) Propender a la creación de cualquier otro medio que -aceptado por las partes-facilite el mejor aprovechamiento de las oportunidades de cooperación; p) Producir bienes y servicios a través del COTAB o la asociación de éste con el sector privado, o del sector privado radicado en las áreas de los Municipios miembros, privilegiando las últimas figuras y considerando de total transitoriedad la primera, siendo destinatario principal de este objetivo el sector turístico y/o productivo privado, pudiendo reservarse

en el ámbito del COTAB o de los Municipios miembros todo lo inherente a la investigación aplicada en técnicas de turismo y de producción; q) Fomentar el desarrollo de un organismo regional que posibilite establecer las normas de calidad, gestione habilitación de productos y certifique la excelencia de los servicios turísticos prestados y los bienes producidos en la región, los que podrán determinarse como marca registrada del COTAB o marca individual privada, garantizada en cuanto a calidad, peso y cualquier otra norma de comercialización adecuándose a las normativas vigentes”³²⁴.

Jurídicamente se estructuró como un consorcio en los términos previstos en la ley provincial Nº 12.288 y se rigió por su propio estatuto, aprobado en 2001. Su máxima autoridad fue el Consejo de Administración, integrada por nueve miembros: un presidente, un vicepresidente por cada una de las regiones que registren como mínimo dos municipios integrantes; dos vicepresidentes por cada región que cuente seis o más municipalidades integrantes; y cinco vocales. Todos sus miembros serían alcaldes –o representantes municipales- y durarían un año en sus cargos. Contaría con una Secretaría, a cargo de un funcionario del municipio que ejerce la presidencia anual; también se previó la eventualidad del nombramiento de un Coordinador General, que elegiría directamente el presidente del COTAB. En el transcurso del tiempo, fueron apareciendo nuevas secretarías extra-estatutarias, como las de Relaciones Institucionales, de Capacitación, de Prensa y Difusión, de Inversiones, de Marketing y Promoción, de Eventos y de Legislación.

Los recursos de esta red provenían del pago de una cuota parte, que se calculaba de acuerdo a ocho categorías³²⁵; la mayor era la Nº 8 y, en orden decreciente, las municipalidades con menos trayectoria turística pagaban sólo el 30% del aporte máximo. Además, se contempló estatutariamente aportes no reintegrables de toda naturaleza, con el fin de recibir subvenciones nacionales y provinciales.

Esta red ha sido activa en su labor; ha articulado acciones con la Secretaría de Turismo provincial y con el Ministerio de Turismo de la Nación, así como con universidades y entidades del sector privado; y desarrolla actividades de capacitación y de promoción.

³²⁴ Estatuto Social del Consorcio de Municipios Turísticos de Buenos Aires.

³²⁵ Dicha categoría surgía del promedio dado entre la categorización por plazas hoteleras y extrahoteleras y la categorización por habitantes, de acuerdo a los datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires

Este caso es un ejemplo exitoso de la concentración de un grupo de gobiernos locales en torno a un tema; igualmente, en el último trienio parece haber menos actividad conjunta. Ejemplo de ello es la desaparición del sitio web y del blog que mantenía.

3.4.2. FAM Provincia de Buenos Aires

Esta asociación nació como una prolongación de la Federación Argentina de Municipios. Debemos señalar que en la asociación nacional de municipios los bonaerenses tienen un papel preponderante³²⁶ y por ello promovieron la constitución de esta red. El acrónimo inclusive hace referencia a ello.

La misma nació el 6 de octubre de 2008 como un espacio de discusión con las autoridades provinciales, siendo su creación un acto de máxima relevancia política³²⁷. Fue nombrado como presidente un intendente oficialista de máxima cercanía con el mandatario de la asociación nacional³²⁸, acompañado de dos vicepresidentes³²⁹, reproduciendo el mismo formato que la Federación nacional.

Una nota periodística al presidente de la FAM Buenos Aires, previa a su lanzamiento, daba cuenta su objetivo inicial *“Es organizarnos entre los intendentes, sean vecinalistas, radicales, independientes o de la Coalición Cívica, para trabajar juntos en la elaboración de medidas que resuelvan las principales problemáticas de los municipios”*, afirmó Descalzo en diálogo con *diariohoy.net*. El intendente destacó como *parte de los temas a tratar la inseguridad, la educación, la salud y la autonomía*³³⁰.

³²⁶ El presidente de la Federación es el intendente bonaerense de Florencio Varela, Julio Pereyra, reelecto sucesivamente desde 2003; el vicepresidente segundo –que representa a los alcaldes vecinalistas cercanos al oficialismo nacional y provincial- es el intendente de Coronel Suárez, Ricardo Móccero; y tres de los veintiún vocales titulares son bonaerenses –los intendentes de La Matanza –la municipalidad más poblada del país-, Almirante Brown y Saladillo. Ello supone que representan un quinto de todos los cargos del Comité Ejecutivo.

³²⁷ Participaron del acto el ex presidente de la Nación, Néstor Kirchner; el ministro del Interior de la Nación, Florencio Randazzo; y el gobernador y vicegobernador de la provincia, Daniel Scioli y Alberto Ballestrini, así como ministros provinciales, y legisladores nacionales y provinciales.

³²⁸ El intendente de Ituzaingó, Alberto Descalzo, reelecto hasta la actualidad.

³²⁹ Uno representaba a la Unión Cívica Radical, el intendente de Necochea Daniel Molina (2007-2011), y el otro al vecinalismo, el intendente Ricardo Móccero, hoy vicepresidente de la FAM nacional.

³³⁰ www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=42092 (Fecha de consulta: 29/09/2015)

Más allá de su declamada independencia partidaria, la asociación sólo convocó regularmente a reuniones de intendentes oficialistas -la modalidad habitual era por sección electoral³³¹- o firmas de convenios con las autoridades provinciales.

La FAM Buenos Aires no se constituyó formalmente y ello explica su funcionamiento intermitente. Adicionalmente, no cuenta con sitio web ni la revisión de fuentes ha demostrado la renovación de autoridades.

4. Reflexiones finales sobre la intermunicipalidad en la provincia de Buenos Aires

En este capítulo VI analizamos el proceso de asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. La forma habitual que adquirió esta articulación fue la de asociación de municipalidades que se agrupaban para promover el desarrollo local y regional e impulsar actividades productivas. Alcanzándose rápidamente un máximo de trece casos, en parte por el entusiasmo que despertaba el proceso y por la disponibilidad de recursos ofertados para su funcionamiento, la vitalidad del proceso intermunicipal bonaerense obligó a la sanción de una normativa específica, la ley provincial Nº 12.288, que otorgó a las iniciativas intermunicipales personalidad y plena capacidad jurídica y resolvió en parte las objeciones que, por entonces, se presentaban por parte de los organismos de control.

No obstante ello, en la medida en que las iniciativas fueron instituciones de tipo administrativo, la lógica política tradicional, con excepción del apoyo tácito de las máximas autoridades provinciales, tendió a ignorarlos. Adicionalmente, el Estado provincial careció de estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión más integrada del territorio e incorporar a estas iniciativas en sus prácticas de gestión, por lo que continuó aplicando sus políticas de forma sectorial.

Desde 1999, la llegada al gobierno provincial de un nuevo gobernador, hecho coincidente con una veloz profundización de la crisis económica al nivel nacional y provincial, comenzó a desdibujar el apoyo a las iniciativas y con ello estas primeras

³³¹ La provincia se divide para la elección de sus diputados y senadores provinciales en ocho secciones electorales. Cada una agrupa una determinada cantidad de municipios y aporta un número preestablecido de representantes legislativos según la cantidad de votantes que posea cada sección electoral.

iniciativas comenzaran a decaer para comenzar a desaparecer después de 2002; algunos subsistirían sólo formalmente y un pequeño grupo continúan desarrollándose hasta la fecha.

El análisis de estas primeras experiencias bonaerenses permite plantear algunas observaciones generales. Por un lado, las iniciativas no lograron implementar políticas comunes sustentables sino que se convirtieron en un espacio apropiado para posicionarse de manera más ventajosa ante el poder nacional y provincial al momento de disputar una mayor asignación de recursos. Adicionalmente, pese a estar orientadas al desarrollo económico, prevaleció la incorporación exclusiva de las estructuras municipales en desmedro de la participación del sector privado o de la sociedad civil, lo que impidió la generación de sinergias locales válidas y sostenibles. Adicionalmente, los destinatarios de las políticas continuaron siendo los territorios municipales de forma aislada y sin contemplar los resultados regionales que se podían generar.

Más tardíamente también en el Conurbano Bonaerense comenzaron a desarrollarse dos iniciativas de asociativismo de interés: en 2000 la Región Metropolitana Norte, de carácter más informal y orientada a hacer valer la opinión conjunta de las municipalidades de esa zona bonaerense, y en 2004 el COMCOSUR, que aporta al proceso una metodología sumamente eficaz de funcionamiento y la incidencia de su peso político para la sanción de una nueva norma, la ley N° 13.580, que buscó resolver las falencias reconocidas tanto por las autoridades municipales cuanto por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires del texto anteriormente sancionado en 1998.

El análisis del conjunto de iniciativas permite observar un conjunto de problemas: la asociación entre política y territorio que redundaba en dificultades intrínsecas para pensar los efectos de las políticas públicas más allá de los límites del municipios; la falta de experiencia asociativa de los gobiernos locales y la consiguiente exigencia de aprender una nueva forma de gestionar; el excesivo optimismo político puesto en las iniciativas, con la propuesta de agendas ambiciosas, sin reparar que la gestión asociada exige un mayor esfuerzo; y la debilidad de la política provincial de apoyo al asociativismo intermunicipal, tanto en el tiempo como en su profundidad, aún más allá del apoyo político de máximo nivel. Adicionalmente, se sumó la debilidad de la

normativa vigente en los distintos momentos, que aún no ha alcanzado un óptimo que permita la funcionalidad plena del proceso; la reproducción de patrones políticos de articulación radial; la dependencia de la vida institucional de los entes intermunicipales del liderazgo político; la influencia de las cuestiones políticas partidarias; y, la falta de apropiación del asociativismo intermunicipal por los estratégicos locales del desarrollo. Adicionalmente, encontramos un conjunto de dificultades políticas entre las que se cuentan la falta de sostenimiento presupuestario de las iniciativas; las dificultades en su gestión cotidiana; y la debilidad de la planificación.

Visto esto, resulta lamentable que, después de un sostenido proceso de creación de las iniciativas intermunicipales y de la construcción de una política pública que buscaba sustentar su fortalecimiento, el proceso entró en un ocaso.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL NOROESTE ARGENTINO

La Región del Noroeste Argentino (NOA) está conformada por las provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, Salta y Tucumán, fuertemente unidas por su historia indígena³³² y colonial³³³, por sus tradiciones y su cultura³³⁴, y su composición étnica³³⁵.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define al NOA como una de las seis zonas estadísticas nacionales. En términos poblacionales, concentra el 12,3% del total de Argentina; posee una estructura demográfica joven³³⁶ y la de mayor tasa global de fecundidad: el promedio de personas por hogar también es el más alto del país, 3,7 (INDEC 2013). Históricamente ha sido una de las zonas de emigración interna, en el pasado hacia el área metropolitana de Buenos Aires y actualmente hacia la Patagonia. Las provincias del NOA se ubican dentro de las de menor desarrollo humano. En la última medición del IDH³³⁷ (PNUD 2013), Santiago del Estero ocupa la posición vigésimo segunda; Jujuy, la décimo séptima; Salta, la décimo sexta; La Rioja, la décimo quinta; Catamarca, la décimo cuarta; y Tucumán, la undécima³³⁸ entre las veinticuatro

³³² Desde el siglo V hasta el XVI, la región fue poblada por las etnias pazioca y calchaquí, un conjunto de pueblos independientes que fueron englobados por los incas –y luego por los conquistadores– bajo la denominación quechua de *diaguitas*.

³³³ Las capitales provinciales fueron fundadas, entre 1553 y 1593, por exploradores que provinieron del Virreinato del Perú y buscaron expandir su conquista hacia el sur.

³³⁴ La música típica de la región se denomina genéricamente *folklore*, con ritmos como la vidala, la copla, la zamba y la chacarera –estas dos danzas tradicionales–. Las artesanías características son la platería, las arcillas cocidas y los tejidos hechos en telar con lana de oveja, vicuña o llama. También es común la alimentación, con platos regionales como el locro (un guiso de maíz hervido, frijoles, garbanzos con trozos de carne, mondongo y chorizo); los tamales (una pasta de maíz que se hierve dentro de dos chalas) y las empanadas, fritas u horneadas, rellenas de carne vacuna picada.

³³⁵ La población es mayoritariamente mestiza producto de la mixogénesis de los indígenas originarios con los colonizadores, de población africana radicada en el siglo XVIII a la que se sumó la importante inmigración de los siglos XIX y XX, principalmente de italianos, libaneses y sirios.

³³⁶ El 35,9% de la población tiene menos de 20 años. Ver: INDEC (2013). *Encuesta Permanente de Hogares – Tercer Trimestre de 2013*. Buenos Aires: INDEC

³³⁷ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo considera tres dimensiones básicas: gozar de una vida larga y saludable (salud), acceder al conocimiento necesario para un buen desempeño social y laboral (educación), y tener un nivel de vida decente (ingreso).

³³⁸ Con valores de 0,807; 0,829; 0,832; 0,834; 0,836 y 0,843, respectivamente (PNUD 2013).

jurisdicciones consideradas: sólo las provincias del Noreste Argentino (NEA) presentan un menor desarrollo humano.

1. Catamarca

1.1. El sistema municipal catamarqueño

La provincia tiene una extensión de 102.602 km² y limita al Norte con la de Salta, al Este con las de Tucumán y Santiago del Estero, al Sur con las de Córdoba y La Rioja, y al Oeste con la República de Chile. En 2010 tenía 367.828 habitantes³³⁹, el 0,92% de la población argentina.

El sistema municipal está regulado por los artículos 244 a 262 de la Constitución provincial sancionada en 1988 y por la Ley N° 4.640 Orgánica Municipal y Régimen Comunal aprobada en 1991.

La Constitución provincial autoriza crear municipalidades en aquellas localidades con más de 500 habitantes –siendo el límite poblacional más bajo del país-, diferenciando aquellos que pueden sancionar su Carta Orgánica–los mayores a 10.000 habitantes-y los que no. En los municipios con menos de 2.000 habitantes, las atribuciones del Concejo Deliberante son absorbidas por el Poder Ejecutivo. Actualmente, existen 36 municipios, de los cuales ocho han sancionado su propia Carta Orgánica³⁴⁰.

Considerando la distribución de población, el 70% de los gobiernos locales posee menos de 10.000 habitantes y el 43% de la población reside en la ciudad capital. Esto adquiere importancia dado que este inframunicipalismo encontraría resolución en el arreglo institucional de nuestro interés.

La jurisdicción municipal está establecida en la ley N° 4.640 con un diseño de ejidos urbano que se extiende allí donde se presten funciones y servicios municipales. El territorio no comprendido bajo una jurisdicción local depende del gobierno provincial y sus dependencias.

³³⁹ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³⁴⁰ Son las de Andalgala (2005); Belén (2005); Fray Mamerto de Esquiú (2005); Recreo (1995); San Fernando del Valle de Catamarca (1993); Santa María (1995); Tinogasta (2005) y Valle Viejo (1995).

La coparticipación de fondos a las municipalidades está reglada por la ley N° 5.174 sancionada en diciembre de 2005 que distribuye el 25% de los impuestos provinciales y de los fondos que recibe de la Nación: el 3% se asigna al Fondo de Desarrollo Municipal, destinado a gastos de capital y financiamiento del costo de la descentralización provincial; el 2% al Fondo de Emergencia Municipal y el remanente se distribuye entre los municipios en base al número de habitantes y a la proporción de recursos propios. El impuesto automotor es de recaudación exclusiva municipal.

La minería es la primera actividad productiva de la provincia³⁴¹ y las regalías, cánones y demás derechos sobre su explotación adquieren importancia: la ley N° 5.128 asigna una participación del 35% sobre lo recaudado a los departamentos³⁴² donde se produce la extracción³⁴³; los municipios involucrados no pueden disponer libremente de los recursos acreditados en concepto de participación en las regalías, sino para obras que incentiven el desarrollo económico y la capacitación productiva. El control de las ejecuciones presupuestarias municipales lo realiza el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

1.2. *La intermunicipalidad en la provincia de Catamarca*

La Constitución Provincial, en su artículo 252 inciso 4, reconoce a las municipalidades el derecho de concertar con otros: *“Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal, sin perjuicio de lo que establezcan las Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas (...) realizar convenios y contratos con la Nación, la Provincia y otras Municipios, para la construcción de obras y prestaciones de servicios públicos y comunes”*.³⁴⁴

³⁴¹ Existen cuatro grandes yacimientos de plata, oro, molibdeno y cobre, explotados por cinco empresas, tres canadienses, una anglocanadiense y otra anglo-suiza.

³⁴² El departamento es una jurisdicción electoral y administrativa que pueden incluir varios municipios.

³⁴³ Se establecieron tres zonas, la Oeste (departamentos de Antofagasta de la Sierra, Santa María, Tinogasta, Belén, Andalgala y Pomán), Centro (departamentos de Ambato, Paclín, Fray Mamerto Esquiú, Valle Viejo, Capital y Capayán) y Este (departamentos de Santa Rosa, El Alto, Ancasti y La Paz). Cuando la explotación se realice en un solo departamento, 10% de la participación se distribuye entre los departamentos que formen parte de la misma región antes mencionada; si son varios, se realiza en forma equitativa. El 25% de la suma restante recaudada por la Provincia se asigna a los departamentos en los cuales no se encuentre la actividad minera en cuestión.

³⁴⁴ Artículo 252, inciso 4, de la Constitución de la Provincia de Catamarca.

La Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal enumera, dentro de las facultades del Concejo Deliberante, la autorización al Ejecutivo para celebrar dichos convenios no sólo para los propósitos antes enumerados sino también para cooperación técnica y financiera o para actividades de interés común.³⁴⁵

La provincia no ha desarrollado una política de apoyo a la intermunicipalidad, entendida como asociación voluntaria de gobiernos locales. Sin embargo, dos iniciativas muestran la evaluación de una intervención interterritorial: el Plan Estratégico Consensuado³⁴⁶ aprobado en 1996; y el documento “Regionalización Socio Productiva de la Provincia de Catamarca” elaborado en 2005³⁴⁷. En este último, para la identificación y delimitación de las unidades micro regionales, se analizaron seis variables (las regiones ecológicas y las económico productiva; la localización de las instituciones de apoyo al sector productivo; la relación interurbana; la influencia polar provincial y de las provincias vecinas; y la dotación de recursos humanos) pero, como suele ser habitual con este tipo de procesos *top-down*, no se consideró la voluntad asociativa municipal, de gravitación en estos territorios de poca población y actores territoriales débiles. Como ha señalado Coria, “la dimensión organización institucional queda reducida a la consideración de las instituciones de apoyo al sector productivo y dentro de este conjunto sólo se consideran aquellas de corte agrícola de forma exclusiva” (CORIA 2007a).

1.3. Iniciativas intermunicipales

La revisión de antecedentes en materia de cooperación intermunicipal en la provincia de Catamarca permite identificar un único caso, la *Iniciativa Municipal para el Desarrollo del Este de Catamarca (I.M.D.E.C.)*, integrada el 15 de abril de 2008 por las municipalidades de Tapso (974 hab.), El Alto (2.426 hab.), Los Altos de Santa Rosa

³⁴⁵ Artículo 32 inciso 21 y artículo 59 de la ley N° 4.640.

³⁴⁶ El eje N° 4 reviste importancia en virtud del tema micro regional, señalándose la necesidad de “configurar un sistema intra y extra territorial más articulado y mejorar la dotación y calidad de la infraestructura de servicios”. Para ampliar puede consultarse: RYAN DE AIBAR, M. et alii (1995). *Plan Estratégico Consensuado de la Provincia de Catamarca. Documento de trabajo N°3*. San Fernando del Valle de Catamarca: Programa de Saneamiento financiero y desarrollo económico de las provincias Argentinas - Banco Interamericano de Desarrollo.

³⁴⁷ Las microrregiones provinciales serían las de Gran Catamarca, Área de Influencia del Gran Catamarca, Tinogasta, Belén, Reserva Laguna Blanca, Santa María, Andalgalá - Pomán, Antofagasta de la Sierra, Santa Rosa - El Alto y La Paz - Ancasti.

(4.490 hab.), Icaño (6.857 hab.), Recreo (11.847) y Ancasti (3.082 hab.). Cabe consignar que las cuatro primeras habían integrado, entre 1999 y 2002, AMUDER, una intermunicipalidad con gobiernos locales de las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, a la que haremos referencia.

El 7 octubre de 2010, la Cámara de Senadores de la provincia sancionó una ley de reconocimiento de la microrregión, la ley N° 5.315³⁴⁸: cabe consignar que se trató de un hecho político, dado que esta norma no suma a una situación que los municipios pudieron desarrollar apelando a la autonomía municipal. Jurídicamente, la ley define esta iniciativa como una entidad de derecho público no estatal; a la fecha no se encuentra aprobado su estatuto, aunque sí elaborado.

Su propósito fue *“promover acciones concretas para la implementación de proyectos productivos, sociales y económicos y aportar soluciones a los problemas que afectan a los habitantes de la zona”*³⁴⁹, por lo que podemos asociarla a las típicas asociaciones intermunicipales que buscan el desarrollo socioeconómico³⁵⁰. Sin embargo, dos fueron

³⁴⁸ La misma fue promulgada por decreto N° 1412/10 del gobernador de la provincia el 8 de noviembre de ese año.

³⁴⁹ Diario El Ancasti 02/09/2007

³⁵⁰ El artículo 4 de la ley N° 5.315 enumera más ampliamente sus fines: *“La I.M.D.E.C. tendrá por objetivo general mediante la articulación de los sectores públicos y privados, potenciar las políticas de estado trazadas por los Intendentes signatarios que propongan al desarrollo local y regional sustentable, como premisa de justicia social entre los Municipios, la Provincia y la Nación. Para la concreción del objetivo general, serán objetivos particulares: a) Generar un compromiso solidario entre los municipios miembros, tendiente al crecimiento armónico de la región; que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que ésto implique el cercenamiento de las autonomías municipales ni las potestades y decisiones individuales de cada municipio. b) Promover y contribuir a impulsar el desarrollo económico y social de la I.M.D.E.C. en el contexto provincial, nacional e internacional, como una región atractiva para nuevas inversiones. c) Promover la resolución conjunta de problemáticas comunes que hacen a las cuestiones ambientales de la región tales como: el tratamiento de los efluentes; el saneamiento de agua y cloacas; la disposición final de los residuos en general, en coordinación con la autoridad de aplicación; como así también, las adquisiciones conjuntas de bienes y servicios; políticas y gestiones concernientes al ordenamiento territorial; la planificación urbanística y de redes viales comunes; toda gestión asociada tendiente a ampliar los servicios en el área de salud. d) Fomentar el asociativismo productivo y todo tipo de cooperación que resulte conveniente para la mejora a nivel regional, el acceso al financiamiento, la incorporación de capitales y una mayor tecnología, resguardando el medio ambiente; la soberanía cultural y los derechos humanos. e) Desarrollar alternativas de negocios con la finalidad de incrementar el nivel de actividad económica y productiva de la región. f) Impulsar la radicación de las micro, pequeñas y medianas empresas en forma mancomunada que generen y capaciten mano de obra local y regional. g) Incentivar todo desarrollo productivo, industrial y tecnológico regional, coadyuvar a una fluida comunicación entre la I.M.D.E.C. y los organismos estadales para un efectivo intercambio de información tornando operativas las políticas, a los fines de satisfacer las necesidades públicas. h) Convenir con entidades públicas y/o privadas, con miras a llevar adelante sus objetivos. i) Fomentar los vínculos y el intercambio con universidades y otros centros de enseñanza e investigación vinculados a los objetivos propuestos. La enumeración que antecede es meramente enunciativa y por lo tanto la I.M.D.E.C. podrá llevar*

las prioridades: el mejoramiento de caminos y rutas provinciales y la construcción en el este catamarqueño de un hospital, dado que el más cercano se encuentra a 25 kilómetros, en la vecina localidad de Frías, en la provincia de Santiago del Estero. También buscaba dinamizar el sector agropecuario, en especial la producción caprina y porcina.

Durante el tratamiento del proyecto legislativo, se señalaron detalladamente las iniciativas en marcha: el mejoramiento caprino; el desarrollo y consolidación de políticas turísticas municipales para complementar las posteriormente en una escala regional; el desarrollo del cultivo de plantas aromáticas para abastecer una planta deshidratadora en Santa Rosa de Los Altos; la planificación de la distribución del agua proveniente del dique El Bolsón; la puesta en valor productivo de la colonia agrícola de Achalco y el desarrollo de una planta de alimentos balanceados; el desarrollo y puesta en valor del yacimiento arqueológico de La Tunita, rico en pictogramas; y la participación en la Región del Albigasta, que analizamos posteriormente.³⁵¹

La forma de gobierno es la clásica en el país, un directorio integrado por los intendentes, con un presidente electo rotativamente, que se reúne con periodicidad mensual. La Subsecretaría de Asuntos Municipales de la provincia colaboró en su desarrollo, al menos hasta la finalización del mandato del gobernador Eduardo Brizuela del Moral, en diciembre de 2011, dado que no encontramos más información al respecto. Respecto del financiamiento, se acordó el mecanismo de la transferencia directa de un porcentaje de la coparticipación provincial.

En una entrevista realizada al coordinador general del proyecto, Horacio Tardivo, se indicó que *“nuestro proyecto se basa en la puesta en valor de una región importante de Catamarca, que es la región donde existen mejores recursos naturales desde el punto de vista de flora y fauna y también una gran infraestructura en lagos para hacer actividades lacustres. Entre las potencialidades turísticas se indicaba la arqueológica, la pesca, el aladeltismo, el avistaje de cóndores y otras actividades de eco-turismo. El perfil del visitante se buscaba entre los residentes en las ciudades de San Fernando del Valle de Catamarca, Córdoba y Tucumán”*.

adelante todas las acciones que sean necesarias y que hagan al cumplimiento de su objetivo general”.

³⁵¹ El Diario de Catamarca 8/10/2010 www.eldiariodecatamarca.com.ar

1.5. Iniciativas nonatas:

En 2005 el *Foro Provincial de Concejales* y los intendentes municipales de la Región Valle Central –los municipios de San Fernando del Valle de Catamarca (141.260 hab.), Huillapima (7.779 hab.), Capayán (6.358 hab.), Fray Mamerto Esquiú (10.658 hab.) y Valle Viejo (23.707 hab.)- firmaron un acta mediante el cual se comprometieron a aunar esfuerzos para coordinar políticas de contralor de espectáculos públicos desarrollados en sus jurisdicciones, a la vez de conformar un organismo intermunicipal de seguridad y prevención en materia de espectáculos públicos³⁵². La idea fue apoyar la iniciativa de los concejales de armonizar una normativa en materia de habilitación, determinación de responsabilidades y tipología de los establecimientos. Adicionalmente, se propuso conformar un organismo intermunicipal de seguridad y prevención.³⁵³ La iniciativa no llegó a concretarse por la negativa a participar del intendente de Valle Viejo, donde se encuentran la mayor parte de las discotecas del área metropolitana de la ciudad capital³⁵⁴.

Otra iniciativa trató de motorizarse en septiembre de 2012, cuando un grupo de intendentes de la Unión Cívica Radical de la provincia³⁵⁵ propusieron conformar un ente intermunicipal que tendría por objetivo formar una red. El mismo buscaría *"facilitar la cooperación entre sus miembros para el desarrollo de políticas, programas y acciones tendientes (sic) a transformar y modernizar las administraciones municipales, incrementando el nivel de eficiencia de la gestión local para mejorar la calidad de vida de los habitantes"*³⁵⁶. Sin embargo, la iniciativa no se concretó. Cabe consignar que estos intendentes radicales, desde diciembre de 2011, son opositores al gobierno provincial y la iniciativa parecía ir más en términos de un agrupamiento partidario y no de los objetivos señalados. Lo mostró que el intendente de Andalgalá

³⁵² Este interés se dio en el contexto del incendio del local bailable República de Cromañón el 30 de diciembre de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, en el que murieron 194 personas, originando en todo el país una preocupación especial por la seguridad en eventos multitudinarios, especialmente los vinculados con la nocturnidad.

³⁵³ www.diarioc.com.ar/26-05-2005

³⁵⁴ Este dato nos fue proporcionado por el intendente municipal de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, Ricardo Gaspar Guzmán, en una entrevista mantenida el 13 de diciembre de 2007.

³⁵⁵ La UCR, integrado en el Frente Cívico y Social, gobierna desde en las municipalidades de Ancasti, Capayán, Corral Quemado, El Rodeo, Fiambalá, Fray Mamerto Esquiú, Hualfin, La Puera, Los Altos, Paclín, Puerta de San José, Puerta del Corral Quemado, San José, Tapso y Villa Vil. Es la segunda fuerza provincial, detrás del oficialista Frente para la Victoria, liderado por el Partido Justicialista.

³⁵⁶ El Ancasti, 29/9/2012.

no participó de la reunión, argumentando que había que *“profundizar el diálogo hacia adentro, se debe reestructurar el partido, ver cómo se encuentra, en qué posición está, dejar las peleas dentro del mismo”*³⁵⁷.

1.6. Las iniciativas transfronterizas:

En materia transfronteriza, los municipios catamarqueños han acompañado al gobierno provincial en el Comité de Integración³⁵⁸ ATACALAR, integrado por la Región de Atacama de la República de Chile y las provincias argentinas de Catamarca, La Rioja, Córdoba, Tucumán y Santiago del Estero en Argentina, alas que se han sumado las de Córdoba y Santa Fe. Conformado el 18 de marzo de 1996, el Comité, quizás el más dinámico de toda la frontera, postula el fortalecimiento de un nuevo corredor bioceánico³⁵⁹ y distintas acciones de interés bilateral³⁶⁰.

En la VIII Encuentro, desarrollado en septiembre de 2005 en San Fernando del Valle de Catamarca, se reunieron por primera vez los alcaldes e intendentes del Comité, sin temario. Un año más tarde, en el marco del IX Encuentro, se firmó un acta con el objeto de manifestar la intención de constituir un foro permanente entre las autoridades locales presentes, con el objeto de contribuir a afianzar el proceso de integración. Asimismo, dichas autoridades firmaron un Protocolo de Cooperación

³⁵⁷ El Esquiú, 30/9/2012. Cabe aclarar que el intendente de Andalgá, pese a su origen radical, ganó las últimas elecciones de 2011 avalado por una alianza de partidos de izquierda.

³⁵⁸ Son foros de encuentro y colaboración público - privado de las provincias argentinas y regiones chilenas que promueven la integración en el nivel subnacional. Fueron creados por el “Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera” rubricado en 1997. Desde 2005 se reúnen los comités de integración del Norte Grande, Atacalar, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, de Los Lagos, de Integración Austral y, desde 2011, el de Las Leñas. Fuente: www.difrol.cl (consultado el 5/2/2014).

³⁵⁹ En la actualidad, el principal corredor bioceánico se encuentra a la latitud de las ciudades de Buenos Aires y Santiago de Chile, unidas por las rutas nacionales 7 de Argentina y 60 de Chile. La propuesta es consolidar los pasos fronterizos de San Francisco (1.000 kilómetros al norte del actual corredor) y de Pircas Negras (450 kilómetros al norte), que permitan la salida, por los puertos de Caldera y Copiapó, de la producción de las provincias de la Región Centro de la Argentina.

³⁶⁰ Funcionan en su seno las comisiones de Facilitación Fronteriza (subcomisiones de Temas Aduaneros, Fito y Zoosanitaria, de Cooperación y Coordinación Policial, de Migraciones y de Cooperación y Coordinación Judicial); de Infraestructura, Transporte, Comunicaciones, Industria, Comercio y Producción (subcomisiones de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; y de Industria, Comercio y Producción); de Educación y Cultura (subcomisiones de Educación, y de Cultura); de Turismo y Deporte (subcomisiones de Turismo y de Deporte); de Minería Y Medioambiente; y de Comisión de Salud. Paralelamente sesiona el Foro de Autoridades Políticas y la Mesa de Género.

entre municipalidades argentinas y chilenas³⁶¹. En 2007 los intendentes exhortaron a los responsables de las áreas de coordinación de ATACALAR para que extremaren esfuerzos en pos de lograr la presencia y participación de todas las autoridades locales, debido a la ausencia de alcaldes chilenos.³⁶² Un año más tarde, en el XI Encuentro, se propuso desarrollar el primer Foro de Autoridades Políticas Locales en la provincia de Córdoba, acordándose el siguiente temario: definir una estructura orgánica y debatir la importancia del Corredor Bioceánico. Desde ese año ya hubo nuevas reuniones de alcaldes e intendentes.

Una segunda iniciativa se llevó adelante en el municipio de Santa María en junio de 2013, organizándose un encuentro de la *Red Intermunicipal de Turismo de Frontera* con la participación de municipios del noroeste argentino y del sur del Estado Plurinacional de Bolivia, a la que nos referiremos en el análisis de la provincia de Jujuy.

1.7. Participación en redes

La Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca integra la red de MERCOCIUDADES, aunque no participó en las últimas reuniones anuales ni ocupa cargo alguna en sus organismos de dirección; también de la *Red de Directores y Secretarios de Turismo de las Ciudades Capitales del Norte Argentino*.³⁶³ En 2010 se asoció también a la *Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático*.

La municipalidad de Andalgalá participa de la *Red de Municipios Mineros y Ladrilleros*, a la que ya hemos hecho referencia en el capítulo V.

2. La Rioja

2.1. El sistema municipal riojano

³⁶¹ Acta de IX Encuentro del Comité de Integración “Atacama - Catamarca - La Rioja – Córdoba – Santiago del Estero- Chile – Argentina”, desarrollado en Copiapó (Chile) el 7 y 8 de noviembre de 2006

³⁶² X Comité de Integración ATACALAR Argentina – Chile, desarrollado en la ciudad de Santiago del Estero (Argentina), 18 y 19 de julio de 2007

³⁶³ 31/05/2013 Tinogasta Noticias

La provincia tiene una extensión de 89.680 km² y limita al Norte con la de Catamarca, al Este con la de Córdoba, al sur con las de San Juan y San Luis, y al Oeste con la República de Chile. En 2010 tenía 333.642 habitantes³⁶⁴, el 0.83% de la población argentina.

El régimen municipal de La Rioja se asienta en la Constitución Provincial, sancionada en 1986 y reformada por última vez en 2008³⁶⁵ y en la Ley Orgánica de Municipalidades Transitoria N° 6.843, sancionada en diciembre de 1999. Estas definen el diseño institucional que adquieren los dieciocho departamentos colindantes de la provincia, en cada uno de los cuales funciona una municipalidad. En la reforma constitucional de 2002 se eliminó la diferenciación de categorías municipales y no se prevé población mínima para la creación de nuevos departamentos.

Todas las municipalidades deberán dictar su propia carta orgánica con arreglo a lo dispuesto en el artículo 169º y en el 172º de la Constitución provincial. La última reforma anuló todas las existentes, en un retroceso de la autonomía municipal, dado que todos los municipios se rigen según lo establecido en la Ley Orgánica Transitoria de Municipalidades, reforzando su subordinación al gobierno provincial.

El 54,2% de los habitantes de la provincia viven en la ciudad capital –180.995 habitantes en 2010- mientras que el resto de la población se ubica en departamentos entre 49.437y 2.345 habitantes. En el territorio se encuentra un número variable de localidades rurales –entre una y trece por departamento, algunas de ellas con más habitantes que los departamentos menos poblados-, que cuentan con un delegado. Se desprende la existencia del fenómeno inframunicipal debido a la multiplicidad de gobiernos locales con pocos habitantes, fenómeno que acentúa la debilidad institucional de los mismos.

En 1996 se sancionó la ley N° 6.139, que autorizó al gobernador a suscribir con cada una de las municipalidades un acuerdo financiero transitorio para la distribución de recursos, el que debe observar las pautas fijadas en lo relativo a la política presupuestaria y tributaria; la política de personal y los procedimientos de auditoría y deuda pública. Esta situación, más allá de la legalidad, es atípica en el país y muestra una subordinación extrema de las municipalidades a las arbitrariedades del gobierno

³⁶⁴ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³⁶⁵ Cabe consignar que la Constitución prevé un sistema de reforma por enmienda: ha sido modificada en 1996, 1998, 2002 y 2008.

provincial³⁶⁶. Actualmente, la distribución secundaria de la masa coparticipable se realiza de acuerdo a los siguientes porcentajes: un 85% de acuerdo a la población total del departamento; el 10% inversamente proporcional a la población con el fin de favorecer a los menos poblados; y un 5% directamente proporcional a la recaudación propia de la municipalidad.

El gobierno municipal está constituido por un Departamento Ejecutivo a cargo de un intendente elegido por mayoría simple en fórmula con un vice intendente³⁶⁷ y un Departamento Deliberativo de entre 7 y 15 concejales de acuerdo al tamaño poblacional del departamento. El mandato del intendente y de los concejales es de cuatro años con reelección indefinida; el Concejo Deliberante se renueva por mitades en elecciones de medio término. El régimen electoral se rige por la ley provincial.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de La Rioja

El artículo 8 de la Ley Orgánica Transitoria de Municipalidades dispone que *“los municipios que integran la Región podrán celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones con otras Regiones, Provincias o con la Nación u otros países, en el ámbito de sus intereses propios y en el marco de su competencia y atribuciones”*. Existe un problema de redacción en el mismo: el artículo 157 de la Constitución provincial de 1986 organizó el territorio en seis regiones³⁶⁸ y algunos funcionarios han señalado que

³⁶⁶ Esta situación ha dado lugar a que, en el marco de la disputa política entre el actual gobernador Luis Beder Herrera y el intendente de la ciudad capital hasta el 10 de diciembre de 2015, Ricardo Quintela, el debate por una ley de coparticipación provincial haya adquirido actualidad. Inclusive el intendente se ha presentado ante la Justicia provincial, que rechazó el planteo –y no pocas voces han acusado a los magistrados a subordinarse ante el gobernador- y llevó el planteo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El 11 de noviembre de 2014 se hizo lugar en el día de la fecha al recurso del Intendente de la Ciudad de La Rioja para que el Superior Tribunal de Justicia provincial se pronuncie sobre la omisión de esa provincia en dictar una ley de coparticipación municipal. La Corte Suprema desestimó en particular el argumento del Superior Tribunal provincial según el cual la omisión del poder legislativo de La Rioja no podía ser objeto de una acción judicial por constituir una “cuestión política no justiciable”.

³⁶⁷ Reemplazará al Intendente en caso de ausencia, suspensión, renuncia, fallecimiento, inhabilidad o licencia (Capítulo X de la Ley Orgánica de Municipalidades Transitoria de la provincia) y preside el Honorable Concejo Deliberante.

³⁶⁸ El artículo 157 reza: *“...El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Esta Constitución reconoce las siguientes regiones: Región 1: VALLE DEL BERMEJO: Vinchina - General Lamadrid - Coronel Felipe Varela. Región 2: VALLE DEL FAMATINA: Famatina - Chilecito. Región 3: NORTE: Arauco - Castro Barros - San Blas de los Sauces. Región 4: CENTRO: Capital -*

el espíritu del constituyente fue que estos acuerdos se dieran dentro de la propia región; sin embargo, la escritura posterior muestra que se buscó generar facilidades para la coordinación intermunicipal, inclusive de carácter transnacional.

La provincia no ha desarrollado a la fecha ninguna política de apoyo a la intermunicipalidad ni ninguna municipalidad ha propulsado su constitución.

2.3. Integración en redes

Las experiencias riojanas se limitan a la participación en redes: el municipio capitalino participa de la *Red de Ciudades Capitales del NOA*. En 2012 y 2013 respectivamente, las municipalidades de los departamentos Rosario Vera Peñaloza y General Belgrano se sumaron a la red de MERCOCIUDADES³⁶⁹.

Hemos encontrado referencias a la *Federación Riojana de Municipios*, creada en Tama el 15 de septiembre de 2009, eligiéndose como primer presidente al intendente del departamento Arauco, como vicepresidente al de General San Martín y secretario al de Sanagasta. Participaron de la reunión todos los intendentes departamentales, con el objetivo de *“trabajar conjuntamente entre las comunas para realizar gestiones exitosas y a su vez fortalecerlas”*. El intendente de Chilecito aclaró *“la Federación responderá a los lineamientos institucionales y políticos que proponga nuestro conductor, que es el gobernador Beder Herrera”*, lo que trasunta el móvil partidario de esta red, algo confirmado cuando, en 2011, esta asociación apoyó explícitamente a los candidatos oficialistas para la elección de senadores nacionales³⁷⁰: Cabe recordar que todos los intendentes responden al mismo partido político, el Frente para la Victoria-. Una última referencia a esta federación data de 2012³⁷¹, cuando el intendente capitalino proponía que se reuniera para tratar el problema de la coparticipación municipal.

Sanagasta. Región 5: LLANOS NORTE: Independencia - Ángel Vicente Peñaloza - Chamental - General Belgrano. Región 6: LLANOS SUR: General Juan Facundo Quiroga - Rosario Vera Peñaloza - General Ortiz de Ocampo - General San Martín”.

³⁶⁹ Ambas lo hicieron en proyectos de asistencia técnica que, sobre cooperación internacional descentralizada, realizó la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes, bajo la dirección del autor de esta tesis.

³⁷⁰ La Rioja Es Noticia. www.lariojaesdigital.com.ar 15/06/2011

³⁷¹ Portal Rioja Virtual riojavirtual.com.ar 18/04/2012

3. Jujuy

3.1. El sistema municipal jujeño

La provincia tiene una extensión de 53.219 km² y limita al Norte con el Estado Plurinacional de Bolivia, al Oeste con la República de Chile y al Sur y al Este con la provincia de Salta. En 2010 tenía 673.307 habitantes³⁷², el 1.68% de la población argentina y la décimo cuarta más poblada del país.

El sistema municipal está regulado por los artículos 178 al 188 de la Constitución sancionada en 1986 y por la ley N° 4.466 Orgánica de Municipios aprobada en 1989, que fuera parcialmente modificada por las leyes N° 4947/96 y 5265/01. Cinco municipios de más de veinte mil habitantes—los de Libertador General San Martín, Palpalá, Perico, San Pedro de Jujuy y San Salvador de Jujuy— ya han sancionado su Carta Orgánica.

El mismo se integra por veintiún municipios, con una población mayor a 3.000 habitantes y cuarenta comisiones municipales en el resto de las localidades; no existe límite mínimo de población para su creación. Todo el territorio jujeño se encuentra bajo jurisdicción municipal, dado que sus gobiernos locales son de tipo colindantes.

Los municipios están gobernados por un intendente electo a simple pluralidad de sufragios por un período de cuatro años y un Honorable Concejo Deliberante integrado por entre 4 y 18 miembros electos por un período de cuatro años; el cuerpo deliberativo se renueva por mitades en elecciones de medio término. Las comisiones municipales, integradas por cuatro miembros, se renuevan por mitades y eligen cada año un presidente y un secretario.

Considerando la distribución de población, en la provincia se hace visible menos visible el inframunicipalismo, porque el 80% de la población vive en gobiernos locales de más de 10.000 habitantes.

La ley N° 5.329 regula las relaciones financieras entre la provincia y los gobiernos locales. Lo hizo bajo una curiosa fórmula, la de ratificar un acta acuerdo rubricada entre el gobernador, los intendentes y los presidentes de las comisiones municipales el 4 de julio de 2002. En la misma se obligaban a presentar un proyecto de ley de

³⁷² Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

coparticipación en el plazo de 180 días, cosas que diez años después no ha ocurrido: por ello, se renuevan anualmente los montos de aquel convenio fijo. La distribución secundaria se realiza en un 90% en virtud a la población del gobierno local y el 10% en forma igualitaria entre todas las jurisdicciones. Esta situación, por un lado, muestra el sometimiento de los gobiernos locales a la Provincia, conspirando contra la autonomía municipal; por otro, el efecto perjudicial en un contexto de alta inflación, dado que los valores acordados al comienzo del año fiscal se devalúan aceleradamente³⁷³.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia de Jujuy

El artículo 190 de la Constitución provincial señala *“Son atribuciones y deberes de las municipalidades (...) 10. Realizar otras obras directamente o por contratación, por consorcios y cooperativas”*. Puede identificarse cierta imprecisión en su redacción, con la mera referencia a la estructura consorciada, aunque cabe consignar que el mismo fue redactado cuando el fenómeno intermunicipal no era un tópico en el Derecho Provincial.

La ley N° 4466 enmarca la intermunicipalidad en su artículo 13: *“Los Municipios podrán celebrar convenios entre sí y con otros entes públicos para los siguientes fines: a) La realización de obras o el establecimiento de servicios de interés o beneficio mutuo, así como la adquisición en común de bienes de capital, determinando la participación adecuada para costearlas o mantenerlas, en condiciones de proporcionalidad, racionalidad y equidad; b) El fortalecimiento de las relaciones y la complementación intermunicipal, promoviendo la concertación y el desarrollo de las distintas regiones y zonas de la Provincia; c) La constitución o participación en Comisiones o Concejos interjurisdiccionales que ejercerán funciones de coordinación, concertación, asesoramiento y control posterior en materia de interés común o concurrentes con la Provincia; d) La institución de mecanismos de concertación en la administración de los recursos o en la política de ingresos, entre la Provincia y los Municipios, que favorezcan el crecimiento económico y una justa distribución progresiva; e) La participación*

³⁷³ En la Argentina, existe una polémica al respecto: mientras que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos reconoció para 2014 una inflación anual del 23,9%, el índice alternativo elaborado por consultoras reconocidas y presentado cada mes por legisladores opositores (“Índice Congreso”) alcanzó el 33,8%. Esta situación se extiende desde 2010.

progresiva en el sistema de salud, en la educación y en otros servicios que actualmente presta la Provincia, procurando su descentralización por transferencia de los mismos, pero asegurando la capacidad financiera de los Municipios para afrontarlos. La enumeración precedente no debe entenderse como negación de otros fines que son de naturaleza o competencia municipal”.

En las cartas orgánicas de los municipios jujeños, sólo el de la ciudad capital tiene una referencia: en el inciso 2 de su artículo 136° detalla los objetivos de la planificación local e indica “...coordinar las acciones de planificación municipal con los planes, programas y proyectos de orden nacional, regional, provincial e intermunicipal”.

Una presentación realizada en un seminario académico (LOPEZ ET ALII 2005) indicó que estaba en estudio una norma específica para favorecer la intermunicipalidad y un registro de asociaciones, pero la misma no vio la luz.

3.4. Iniciativas intermunicipales

La provincia es rica en experiencias intermunicipales. Muchas de ellas han podido ser documentadas y otras sólo referenciadas³⁷⁴.

3.4.1. Amoq Pacha

Esta intermunicipalidad está integrada por las comisiones municipales de Volcán (1.580 hab.), Tumbaya (884 hab.) y Purmamarca (2.089 hab.)³⁷⁵, localizados en la zona sur de la Quebrada de Humahuaca. La misma ha sido promovida por la cooperación francesa, lo que ha significado una disponibilidad de recursos y apoyo técnico poco común en el país.

³⁷⁴ En una entrevista de febrero de 2006, un funcionario jujeño hizo referencia al conocimiento de un convenio de desarrollo turístico denominado “Circuito de los Diques”, integrado por las municipalidades de El Carmen y San Antonio, en la provincia de Jujuy, y Vaqueros y la Caldera, en la de Salta. Sin embargo, no hemos podido encontrar referencias ni bibliográficas ni documentales ni periodísticas al respecto.

³⁷⁵ Todos estos datos corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001.

La misma tuvo su origen en abril de 2003 con la presentación de dos expertos galos³⁷⁶, proponiendo su funcionamiento, aunque recién se fundaría en junio de 2004. Se elaboró el marco jurídico –para lo que se acordó la participación de la Universidad Nacional de Jujuy- y se asignó una pasante francesa³⁷⁷ para la preparación de una agenda de trabajo. Los objetivos fueron tres: la recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos de manera conjunta; la promoción y valorización del turismo; y la promoción del desarrollo económico local.

La influencia francesa puede verse en su estructura institucional, poco común en Argentina: si bien cuenta con un clásico directorio integrado por un representante por cada comisión municipal -entre los que se elige un presidente, tesorero y secretario-, también tiene un inusual *órgano deliberante*, integrado por delegados titulares -y suplentes- con un mandato de cuatro años, renovables por mitades: los mismos provienen de la sociedad civil³⁷⁸.

Cada comisión municipal aporta mensualmente el cinco por ciento (5%) de las transferencias recibidas en concepto de coparticipación; adicionalmente, una contribución calculada por el total de los habitantes de cada miembro y por la población servida; y la transferencia de las tasas abonadas por los ciudadanos por la prestación de servicios intermunicipales. Adicionalmente, en 2006, se implementó en las tres comisiones municipales una tasa de estadía en establecimientos hoteleros, con el fin de destinarlo a la promoción turística. Estas formas de financiación tampoco son habituales en el país.

Respecto de la modalidad de funcionamiento, una de las claves del proceso fue la existencia de una gerencia técnica financiada por Amog Pacha, que actuaba como dinamizadora de las reuniones mensuales de comisionados y funcionarios municipales. Sin embargo, se presentaban los problemas habituales: el financiamiento insuficiente y

³⁷⁶ Fueron Pierre Tomasi, ex alcalde adjunto de la ciudad averonesa de Rodez y ex vice presidente de la estructura intermunicipal Grand Rodez; y Olivier Guyonneau, ex director general del Sindicato Intermunicipal del Pic de Midi.

³⁷⁷ La misma provenía del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París III – Nueva Sorbona.

³⁷⁸ Las localidades de 1 a 2000 habitantes, tienen un delegado cada quinientos habitantes -con un mínimo de dos-; los de 2000 a 5000, un delegado cada mil habitantes; las de 5000 a 10.000 habitantes, un delegado cada dos mil quinientos habitantes; y las de más de 10.000, un delegado cada cinco habitantes. Ninguna localidad puede reunir más del 45% del total que compone este órgano colegiado.

dependiente de actores externos y dificultades normativas en la gestión financiera de la iniciativa.

Las únicas evaluaciones a la que hemos tenido acceso datan de algunos años (LOPEZ ET ALII 2005; CRAVACUORE Y CLEMENTE 2006): por entonces, los estatutos habían sido aprobados por los respectivos consejos comunales y se habían elegido sus autoridades. También se había realizado un informe diagnóstico sobre la recolección de residuos en la ciudad y se preveía, con fondos provinciales, un estudio de impacto ambiental para la identificación del centro de deposición final de residuos. Para la promoción del desarrollo económico, se habían establecido vínculos con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para financiar iniciativas de capacitación del programa Más y Mejor Trabajo. Las últimas informaciones sobre su funcionamiento datan de 2007.

3.4.2. Asociación de Municipios de la Puna

Esta asociación está integrada por las municipalidades de Abra Pampa (9.425 hab.) y La Quiaca (14.571 hab.) y las comisiones municipales de Abdón Castro Toay (1.300 hab.), Barrios (366hab.), Cangrejillos (703 hab.), Catua (624 hab.), Cieneguillas (779 hab.), El Cóndor (415 hab.), Mina Piquitas (629 hab.), Pumahuasi (615 hab.), Rinconada (1.352 hab.), Santa Catalina (1.350 hab.), Susques (2.029 hab.) y Yaví (1.310 hab.)³⁷⁹, localizados en la Puna jujeña.

Esta asociación se creó en el año 1998 con la finalidad de proponer un trabajo mancomunado y articulado con la Provincia, la Nación y las organizaciones sociales de la región. Entre las actividades, gestionan trámites ante las autoridades provinciales y nacionales, no sólo de las comisiones municipales sino de las organizaciones sociales de la región; organizan actividades de capacitación laboral y educativa y espectáculos culturales y deportivos; y capacitar a dirigentes políticos. También por ella se canalizan programas nacionales, como el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino (PROSOFA) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), ambos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública e Infraestructura.

³⁷⁹ Todos estos datos corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001.

Su forma jurídica es la de una asociación civil sin fines de lucro: ello supone que las autoridades locales la integran como personas físicas y no en función de sus cargos institucionales. Cuenta con dos sedes, una en la ciudad capital de la provincia y otra en la localidad de La Quiaca: en ellas también se brindan servicios a vecinos³⁸⁰.

La orientación a la prestación de servicios parece ser una de las fortalezas de esta intermunicipalidad, una de las más longevas y estables del país, especialmente considerando el pequeño tamaño demográfico de los gobiernos locales integrantes.

3.4.3. Red de Municipios de Quebrada y Puna

Esta red fue integrada por la municipalidad de El Aguilar (3.055 hab.) y las comisiones municipales de Abdón Castro Toay (1.300 hab.), Abrolaite (502 hab.), Caspalá (312 hab.), Catua (624 hab.), Coranzuli (975 hab.), Hipólito Yrigoyen (1.285 hab.), Maimará (2.740 hab.), Puesto de Marqués (884 hab.), Pumahuasi (615 hab.), Santa Ana (684 hab.), Santa Catalina (1.350 hab.), Tres Cruces (456 hab.), Tumbaya (884 hab.), Volcán (1.580 hab.) y Yala (4.258 hab.)³⁸¹. Informantes clave no han podido confirmarnos su origen, aunque dataría del primer quinquenio de la década de 1990. La misma se organizó mediante la habitual modalidad de firma de convenio de múltiples partes y no cuenta con personería jurídica.

En una entrevista realizada en 2006³⁸², informaban dos campos de intervención: el desarrollo ovino –mediante la modalidad de microemprendimientos de cría, esquila, hilado y tejido– y el fortalecimiento del sistema regional de salud. Una tarea habitual era la canalización de las políticas provinciales en esta región del norte jujeño, de difícil accesibilidad, especialmente frente a las demandas de vivienda social, mejoramiento de caminos, defensas fluviales y extensión de servicios eléctricos. También en un trabajo académico se hace referencia a la capacitación de funcionarios municipales en planeamiento estratégico y presupuesto público con apoyo del Instituto Provincial de Administración Pública (MORALES Y MORALES 2011: 3).

³⁸⁰ Por ejemplo, la Municipalidad de Abra Pampa tiene con exclusividad una sala de estudios y una oficina de trámites para todos los residentes en la capital provincial.

³⁸¹ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³⁸² Entrevista realizada el 22 de febrero de 2006 a Héctor Navarro, personal del Área Administrativa y Contable de la Comisión Municipal de Santa Catalina, en el marco de la Primera Encuesta Nacional de Asociativismo Intermunicipal.

Su modalidad de gestión es la habitual de un directorio de intendentes, aunque en este caso se sumaban los diputados provinciales de la zona. La iniciativa no cuenta con un gerente o coordinador. El financiamiento de la iniciativa se basa en los aportes propios de los municipios de manera periódica, sin apoyo de terceros. La misma se encuentra vigente a la fecha.

3.4.4. Foro Provincial de Municipios de Jujuy

El mismo está integrado por cincuenta y cuatro intendentes y comisionados municipales de la provincia, y suele reunirse con el fin de debatir temas vinculados a la problemática local y gestionar subsidios ante las autoridades provinciales y nacionales. Habitualmente es el interlocutor de la Unidad de Gestión Provincia Municipios, dependencia cuya función es coordinar en el orden institucional, administrativo y financiero, la relación y las acciones entre la Provincia, las municipalidades y las comisiones municipales dentro del marco de la Ley Nº 5.435 de Fortalecimiento y Saneamiento Municipal.

Cuenta con personería jurídica y una sede en la capital provincial, que se utiliza habitualmente para las reuniones que los funcionarios nacionales mantienen con intendentes y comisionados. Cuenta con un directorio integrado por jefes locales de distintos partidos políticos y un gerente encargado de las tareas de coordinación.

3.4.5. Asociación del Valle de San Francisco

Esta asociación estuvo integrada por las municipalidades jujeñas de Caimancito (5.403 hab.), Calilegua (5.174 hab.), Fraile Pintado (13.682 hab.), La Esperanza (5.002 hab.), La Mendieta (3.812 hab.), Libertador General San Martín (43.725 hab.), Perico (41.674 hab.) y San Pedro de Jujuy (57.018 hab.); las comisiones municipales jujeñas de Santa Clara (684 hab.) y Vinalito (1.084 hab.); las municipalidades salteñas de General Güemes (29.168 hab.), Hipólito Yrigoyen (10.522 hab.), Pichanal (21.265 hab.), Rosario

de la Frontera (24.819 hab.) San José de Metán (28.922 hab.) y la comisión municipal salteña de El Potrero (3.194 hab.) y Río de Piedra (1.727 hab.).³⁸³

Creada a mediados de la década de 1990 por influencia de un programa nacional, su principal objetivo fue la promoción del desarrollo económico. La misma no se institucionalizó –aunque en 2002 hubo un proyecto de inscribirla como una asociación civil sin fines de lucro (ALTSCHULER 2005)- ni tampoco oficializó una modalidad de funcionamiento regular. Pese a ello, logramos rastrear su existencia hasta comienzos del año 2006³⁸⁴.

3.4.6. Red de Municipios Turísticos de la Quebrada de Humahuaca

Esta red está integrada por las municipalidades de El Aguilar (3.655 hab.), Humahuaca (11.369 hab.) y Tilcara (5.640 hab.) y las comisiones municipales de Hipólito Yrigoyen (1285 hab.), Huacalera (2.023 hab.), Maimará (2.740 hab.), Purmamarca (2.089 hab.), Tres Cruces (456 hab.), Tumbaya (884 hab.) y Volcán (1.580 hab.), todas integrantes de la Quebrada de Humahuaca³⁸⁵, junto con la Secretaría de Turismo y Cultura provincial. La misma organiza regularmente actividades de capacitación para los funcionarios como para los operadores privados. Concurren a sus reuniones, las cuales no son regulares, los responsables de las áreas locales y se reúnen con alguna frecuencia. Hemos podido identificar, por noticias municipales, su funcionamiento entre 2011 y 2012.

3.4.7. Feria Internacional del Trueque

Esta asociación transfronteriza está integrada por la Comisión Municipal de Catua (624 habitantes)³⁸⁶, localizada a 350 km de la capital provincial y a 35 km de la frontera

³⁸³ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³⁸⁴ Entrevista a Luis Fernando Romerí, Director de Relaciones Institucionales de la Municipalidad de San José de Metán, realizada en el marco de la Primera Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales.

³⁸⁵ Este valle se extiende por 155 km y en él se han desarrollado culturas indígenas en los últimos diez mil años. Es Patrimonio Mundial de la Humanidad declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura desde 2002.

³⁸⁶ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

internacional por el Paso de Huaytiquina, hoy inhabilitado para el tránsito³⁸⁷; y la Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama (1.938 hab.)³⁸⁸ de la República de Chile.

El origen de esta experiencia se vincula a la situación de pobreza³⁸⁹ y el aislamiento de esta localidad³⁹⁰, ubicada en el extremo sur de la provincia. Pese a ello, sobresale el activismo civil y ello se plasmó una propuesta al municipio trasandino para favorecer el comercio entre ambas localidades utilizando las figuras del trueque y del “tráfico vecinal fronterizo”³⁹¹, apelando a la revalorización de lazos ancestrales de intercambio. En términos formales, se rubricó un convenio entre ambos gobiernos locales para avanzar en las autorizaciones que permitieran el intercambio de productos, tanto agropecuarios³⁹² - no usuales en este tipo de tráfico- como artesanales³⁹³. Cabe consignar que ello ha implicado vincularse con ambas aduanas nacionales, con los servicios de sanidad de ambos países, con las fuerzas de policía de fronteras y con las oficinas migratorias de ambos países, que han impuesto trabas y engorrosos trámites, dado que las autorizaciones debían tratarse en ambas capitales nacionales, distantes a más de mil kilómetros de distancia. Pese a que la experiencia ha encontrado el reconocimiento tanto provincial³⁹⁴ como nacional³⁹⁵ en el caso argentino.

Hasta la fecha se han desarrollado regularmente veinticinco encuentros binacionales de trueque. La municipalidad anfitriona financia la atención y el alojamiento de los visitantes; las ferias duran tres días, en los que se realiza una ceremonia formal de

³⁸⁷ El mismo dejó de utilizarse a fines de la década de 1970, cuando fue cierta la posibilidad de una guerra fronteriza, cuando fue minado por las fuerzas armadas chilenas. Luego fue reemplazado por el cercano Paso de Sico, de más fácil tránsito vehicular.

³⁸⁸ Datos del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. INE (2005). *Chile: ciudades, pueblos, aldeas y caseríos*. Santiago: INE.

³⁸⁹ Sólo la mitad de las viviendas poseen electricidad; un tercio, agua corriente; ninguna, servicio de saneamiento o distribución de gas por red. Recientemente se ha instalado la televisión digital y el servicio de internet. La producción económica se organiza en la explotación familiar agropecuaria. El 80% de la población económica activa se encuentra empleada en la administración municipal

³⁹⁰ Es la comisión municipal más pequeña de la provincia.

³⁹¹ Es el régimen que permite el intercambio de mercancías destinadas al uso o consumo doméstico entre las poblaciones fronterizas, libre de formalidades y del pago de impuestos aduanero

³⁹² La población argentina suele ofrecer maíz, sidra, chañar, algarrobo y membrillos y peras secas.

³⁹³ Los productores chilenos suelen ofrecer calzados y abrigos tejidos con lana de llama y oveja.

³⁹⁴ La Legislatura de la Provincia de Jujuy

³⁹⁵ Esta experiencia obtuvo el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales 2010 que otorga el Honorable Senado de la Nación conjuntamente con la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Federación Argentina de Municipios y las universidades nacionales de General Sarmiento, de Quilmes, de San Martín y Tecnológica Nacional.

inicio con un espectáculo folklórico; luego se desarrolla el mercadillo y los juegos deportivos infantiles y juveniles, y el último día se proyecta la próxima feria.

En noviembre del 2009 se firmó la Declaración de San Pedro de Atacama, por la que ambos gobiernos locales, junto a las comunidades indígenas bolivianas de Quetena Grande y Quetena Chica³⁹⁶ y las chilenas de Atacama la Grande y Alto Loa pretende dar continuidad a estas actividades: desde entonces se han organizado tres ediciones del Encuentro de Pueblos Atacameños Sin Frontera.

3.4.8. Región Valles de Jujuy

Está integrada por las municipalidades de El Carmen (14.953 hab.), Monterrico (17.056 hab.), Palpalá (48.199 hab.), Perico (41.674 hab.), Puesto Viejo (4.125 hab.), San Antonio (6.000 hab.), San Salvador de Jujuy (233.754 hab.) y Yala (4.528 hab.) y la comisión municipal de Aguas Calientes (3.436 hab.)³⁹⁷, localizados en el área más densamente poblada de la provincia.

En agosto de 2009, bajo la necesidad de aunar esfuerzos y fortalecer la actividad turística, las municipalidades de Yala, San Salvador de Jujuy, Perico, San Antonio, Palpalá y El Carmen decidieron unirse para trabajar en el desarrollo turístico de esta zona, que es el ingreso natural a la Quebrada de Humahuaca. En el año 2012, Puesto Viejo, Monterrico y Aguas Calientes se sumaron a la propuesta.

El objetivo general fue planificar, diagramar y ejecutar un Plan de Desarrollo Turístico, contribuyendo a la optimización de la infraestructura turística, concientizar positivamente a la comunidad sobre el impacto de la actividad, diagramar circuitos temáticos, fomentar la inversión turística y capacitar a actores públicos y privados.

Entre sus actividades más recientes, en 2013 se ha desarrollado una Red de Micro Emprendedores Turísticos de la Región Valles; encuentros regulares de emprendedores turísticos; numerosos cursos y seminarios de capacitación en articulación con el Programa de Capacitación Turística CAPTUR 2013 de la Secretaría

³⁹⁶ Son dos localidades de la provincia de Sud Lípez del departamento de Potosí en el Estado Plurinacional de Bolivia.

³⁹⁷ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

de Turismo de la provincia; y participación colectiva en actividades como la FERINOA³⁹⁸ y el Encuentro Nacional de Municipios Turísticos. La asociación se encuentra plenamente vigente.

3.4.9. Red Intermunicipal de Frontera

Hemos hecho referencia a esta red en el análisis de la provincia de Catamarca, que tiene por objetivo el promover el desarrollo sustentable de zona de frontera y fortalecer la gestión turística de sus municipios. Está integrada por las municipalidades jujeñas de Abra Pampa (9.425 hab.), Humahuaca (11.369 hab.) y La Quiaca (14.751 hab.)³⁹⁹ y las alcaldías bolivianas de Santiago de Cotagaita (24.025 hab.), Tupiza (38.337) y Uyuni (18.705 hab.)⁴⁰⁰. Más recientemente se han sumado las municipalidades argentinas de Santa María (Catamarca) (16.213 hab.), Iruya (Salta) (4.599 hab.) y la boliviana de Villazón (35.167 hab.)⁴⁰¹. Es promovida desde 2009 por la fundación jujeña Nueva Gestión⁴⁰² y la boliviana AUTAPO⁴⁰³, y cuenta con el apoyo de la fundación provincial Inti Huara y la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Jujuy.

La red se desarrolla en tres componentes: la educación técnico-productiva, la consolidación de cadenas productivas y el turismo. Por ello, sus acciones planificadas son la formación de recursos humanos; la puesta en valor de rutas temáticas; y la habilitación de un Centro de Atención al Visitante de Frontera en la ciudad de La Quiaca.

Entre los proyectos académicos vinculados se cuenta el “Laboratorio de I+D+i en Turismo Sostenible” que funciona en el marco de la Facultad de Humanidades y

³⁹⁸ La Feria Internacional del Noroeste Argentino se desarrolla en la ciudad de Salta desde 1974 y es la más importante de la región.

³⁹⁹ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴⁰⁰ INE. X Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 2001. La Paz: Instituto Nacional de Estadística.

⁴⁰¹ INE. XI Censo Nacional de Población de 2012. La Paz: Instituto Nacional de Estadística

⁴⁰² Es una fundación integrada por profesionales de la ciudad de Palpalá especialistas en proyectos socio-productivos.

⁴⁰³ La Fundación Educación para el Desarrollo fue fundada en la ciudad de La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia, en 2005 que tiene como misión promover la interacción entre los sectores educativo y productivo a través del desarrollo de procesos educativos innovadores, la articulación de complejos productivos y el desarrollo de sistemas de información y gestión, satisfaciendo las demandas de la sociedad civil, en el ámbito público/privado, con criterios de equidad y pertinencia en Bolivia. Se ha especializado en la promoción del cultivo de la quinua.

Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy, con el fin de producir y socializar conocimientos e innovaciones para el desarrollo efectivo de un turismo responsable y solidario.

En principio, su desarrollo parece orientado por las organizaciones de la sociedad civil involucradas, lo que deslucel el proceso intermunicipal.

3.4.10. Unidad Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (UNIGIRSU)

Esta red sestaría integrada por las municipalidades de Ciudad Perico (41.674 hab.), El Carmen (14.953 hab.), Monterrico (17.056 hab.), Palpalá (48.199 hab.), San Salvador de Jujuy (233.754 hab.) y las comisiones municipales de San Antonio (6.000 hab.) y Yala (1.923 hab.)⁴⁰⁴ junto a la Secretaría de Gestión Ambiental del Ministerio de Planificación e Infraestructura provincial. El proyecto nació en 2010 para administrar el cierre del vertedero de Finca El Pongo y su reemplazo por el nuevo centro de disposición final de residuos sólidos urbanos de Chanchillos. Adicionalmente, se previeron actividades de capacitación y de educación en material ambiental.

La iniciativa se demoró por la negativa de la municipalidad de Palpalá hasta que se previera la instalación de una planta procesadora de residuos, evitando la disposición final sin tratamiento en terrenos de su municipio. Ello supone triplicar el presupuesto ya aportado para el proyecto⁴⁰⁵, buscándose nueva financiación nacional y del Banco Interamericano de Desarrollo. A la fecha no se rubricó el acuerdo de creación ni se avanzó en la construcción de la infraestructura.

4. Salta

4.1. El sistema municipal salteño

⁴⁰⁴ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴⁰⁵ Jujuy al Momento 8/8/2012

La provincia tiene una extensión de 155.428 km² y limita al Norte con la de Jujuy y con el Estado Plurinacional de Bolivia y con la República del Paraguay, al Este con las provincias de Formosa y Chaco, al Sur con las de Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán y al Oeste con la República de Chile. En 2010 tenía 1.214.441 habitantes⁴⁰⁶, el 3,1% de la población argentina, siendo la octava más poblada del país.

El sistema municipal salteño está regulado por los artículos 170 a 183 de la Constitución provincial sancionada en 1998⁴⁰⁷, y por la Ley N° 1.349 Orgánica Municipal aprobada en 1932⁴⁰⁸.

Las municipalidades se constituyen con más de 1.500 habitantes, y se dividen en dos categorías: los de primera, de más de 10.000 habitantes, que pueden dictar su Carta Orgánica pero que previamente debe ser aprobada por una ley provincial con el fin de garantizar su arreglo con la Constitución⁴⁰⁹; y los de segunda, que cuentan con más de 5.000 mil habitantes y cinco concejales. La delimitación de la jurisdicción de los municipios es del tipo colindante.

La provincia cuenta con 59 municipalidades, de las cuales quince cuentan con su propia Carta Orgánica: Cafayate, Colonia de Santa Rosa, Embarcación, General Güemes, General Mosconi, Hipólito Yrigoyen, Joaquín V. González, Pichanal, Rosario de la Frontera, Rosario de Lerma, Salta, San José de Cerillos, San José de Metán, San Ramón de la Nueva Orán y Tartagal.

El gobierno municipal está a cargo de un intendente electo a simple mayoría de sufragios y un Concejo Deliberante cuya integración se establece sobre la base poblacional⁴¹⁰ y cuyos miembros se distribuyen por representación proporcional bajo el sistema D'Hondt.

El municipio más poblado de la provincia es el de la ciudad capital, que contaba en el último censo publicado con 464.678 habitantes, el 43,1% del total de la provincia⁴¹¹.

⁴⁰⁶ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴⁰⁷ Hubo una reforma parcial por enmienda, limitada a la interpretación de la posibilidad de la reelección del gobernador de la provincia, en 2003.

⁴⁰⁸ En 2013 comenzó un proceso de consulta para su actualización: www.salta.gov.ar/prensa/noticias/se-disenia-un-proyecto-unico-sobre-la-ley-organica-de-municipios/24575 (Fecha de consulta: 12/1/2014)

⁴⁰⁹ Artículo 174 de la Constitución de la Provincia de Salta.

⁴¹⁰ Hasta cinco mil habitantes, tres concejales; con más de 5.000, cinco; con más de 10.000, siete; con más de 20.000, nueve; y con más de 50.000 habitantes, once concejales, más uno por cada 40.000 habitantes o fracción no inferior a 20.000 habitantes.

⁴¹¹ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Los ingresos municipales se constituyen por los impuestos a la propiedad inmobiliaria urbana y a la radicación de automotores; las tasas por la prestación de servicios; las contribuciones por mejoras; y la coparticipación de ingresos provinciales. Esta última se rige por la ley Nº 5.082 promulgada en 1976, que distribuye el 15% de los ingresos provinciales: 12% en función de una fórmula de distribución secundaria⁴¹² y el 3% restante en partes iguales entre todos los gobiernos locales a quince municipios por mes por orden alfabético.

4.2. La intermunicipalidad en la provincia de Salta

La Constitución provincial de 1986 establece, en su artículo 176, la posibilidad que los municipios celebren convenios con otros gobiernos locales, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, con organismos nacionales e internacionales, en la esfera de su competencia. Podemos observar una redacción poco específica, que se asocia al momento histórico en que fue redactada.

La provincia de Salta no ha desarrollado una política específica de apoyo a la intermunicipalidad, más allá de la experiencia del CORINDES.

4.3. Corredor Intermunicipal para el Desarrollo Sustentable (CORINDES)⁴¹³

Esta iniciativa surgió en 2009 con el fin de promover el desarrollo turístico en el área metropolitana de Salta, integrada por las municipalidades de la ciudad capital (464.678 hab.), La Caldera (2.261 hab.), San José de los Cerrillos (17.634 hab.), Vaqueros (3.450 hab.) y Villa San Lorenzo (8.239 hab.).⁴¹⁴

⁴¹² De este porcentaje, el 30% es distribuido de acuerdo al tamaño poblacional; el 35% en relación a la cuantía de las erogaciones corrientes; y el 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados por el municipio.

⁴¹³ Fueron tres las informantes clave de esta experiencia: Guadalupe Simón, asistente de la Oficina de Relaciones Internacionales de la provincia; Laure Fagues, del área de Cooperación Nacional e Internacional de la Escuela de la Administración Pública del gobierno provincial; y Rosa Lizárraga, directora de Turismo de la Municipalidad de San José de los Cerrillos. Las entrevistas fueron realizadas en septiembre de 2012 en el marco del proyecto “Producción de Contenidos Académicos para el Portal de Municipios de la Argentina” desarrollado en el marco del Programa de Mejora de la Gestión Municipal (BID 185 OC-AR) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

⁴¹⁴ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Un año antes, en julio de 2008, habían comenzado a realizarse contactos entre representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Federación de los Parques Naturales Regionales, del Consejo Regional de Champagne-Ardenne y de la Maestría en Turismo y Medio Ambiente de la Universidad de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, de Francia, por un lado, y de los ministerios salteños de Turismo, y de Ambiente y Desarrollo Sustentable para evaluar una acción de cooperación descentralizada. Ese mismo año, representantes galos visitaron la provincia e intercambiaron información sobre ecoturismo y sobre la producción vitivinícola (LOPEZ SASTRE 2011). En vistas a una potencial colaboración, los intendentes de La Caldera, Salta, San José de los Cerrillos, Vaqueros y Villa San Lorenzo firmaron un acta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable provincial el día 11 de diciembre de 2008, creando el *“Corredor Verde del Área Metropolitana de Salta”*.

Un proyecto de cooperación entre la región de Champagne-Ardenne y la provincia fue seleccionado en el marco de la convocatoria “Solidaridad con los Países en Desarrollo” del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en 2009, con dos componentes: la colaboración en el sector vitivinícola en los Valles Calchaquíes⁴¹⁵ y el apoyo a la creación de un área intermunicipal con el enfoque de los parques naturales regionales. Los objetivos de esta intermunicipalidad fueron promover el territorio y valorizar el patrimonio local; conservar los espacios naturales a través de un uso racional de los recursos; fomentar las actividades socio-económicas respetuosas del medioambiente, la gestión intermunicipal del territorio, la sensibilización y educación ambiental; y el control del crecimiento periurbano. Desde el primer año comenzaron a desplegarse: comenzaron a reunirse mensualmente los delegados municipales; se organizaron viajes entre Francia y Argentina⁴¹⁶; y el gobernador decretó el interés provincial de la iniciativa.

El 17 de febrero de 2010 se firmó un reglamento provincial de CORINDES para establecer su estructura administrativa, integrada por:

⁴¹⁵ La zona vitivinícola se ubica a casi dos centenares de kilómetros al sur de la ciudad y está integrada por los municipios de Cachi, Cafayate, Molinos y San Carlos.

⁴¹⁶ La misión a Francia fue encabezada por el propio gobernador provincial, y se rubricó una carta de intención de colaboración entre la región de Champagne-Ardenne y la provincia.

- La *Asamblea de Intendentes*, compuesta por los cinco mandatarios locales como órgano de dirección, que funciona bajo el principio de pleno consenso. La misma debe reunirse trimestralmente.
- La *Secretaría Ejecutiva*, encargada del desarrollo de las actividades operativas, dirigida por un representante de la provincia a solicitud y propuesta de la Asamblea. Se designó a Federico López Sastre, sobre el que ampliaremos luego información. Sus tareas son aprobar el plan de actividades elaborado en la Asamblea, coordinar las reuniones del Comité de Gestión y ejecutar las políticas.
- El *Comité de Gestión*, integrado por un representante de cada municipio, que coordinar las actividades, que se reúne mensualmente.
- Dos órganos consultivos, el *Consejo Científico* integrado por representantes de organizaciones académicas y ambientalistas⁴¹⁷; y el *Consejo Asesor Técnico* que reúne a los representantes de otras dependencias públicas⁴¹⁸.

Los resultados más destacados del proyecto CORINDES fueron la elaboración de una serie de diagnósticos, y la recopilación de información geográfica, mapeos y diagnósticos rurales. La mayor parte de las acciones fueron costeadas por el Fondo de Cooperación Franco-Argentino, integrado por recursos aportados por ambos países. El proyecto quedó cruzado en un problema político de gravedad: el crecimiento político y luego su declive de Secretario Ejecutivo⁴¹⁹. El funcionario fue, entre mayo de 2005 y junio de 2010, cónsul honorario de Francia para Salta y Jujuy, lo que explica sus aceitados contactos con el gobierno galo; a la par se desempeñó como funcionario del Ministerio de Ambiente y Desarrollo provincial, como director de la Maestría en Turismo Sustentable de la Universidad Nacional de Salta y, desde febrero de 2010, Secretario Ejecutivo de CORINDES: todas las partes involucradas en este proyecto se vinculaban a su persona. En junio de 2010, fue designado ministro aunque ya en

⁴¹⁷ El mismo se integró por representantes de la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad Católica de Salta, de la Maestría en Turismo Sustentable de la Universidad Nacional de Salta y de la Fundación OIKOS.

⁴¹⁸ En el presente este Consejo queda constituido por la Oficina de Relaciones Internacionales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia.

⁴¹⁹ Francisco López Sastre es hijo del ex diputado nacional (desde 1991 a 2001 y desde 2007 a 2011) y ex senador nacional (desde 2001 a 2007) Marcelo López Arias.

febrero de 2012 debió renunciar⁴²⁰ y CORINDES quedó bajo la órbita de la Oficina de Relaciones Internacionales de la provincia de Salta. Desde entonces el proyecto cayó en el olvido, con excepción de la rúbrica de un nuevo estatuto⁴²¹ y de la participación del titular de la Oficina en el 2º Encuentro Franco-Argentino de Cooperación descentralizada⁴²². No se encuentra nueva información en ningún medio oficial o periodístico desde entonces.

Puede observarse que el CORINDES manifiesta dos problemas clásicos de la intermunicipalidad en Argentina: su asociación estrecha a una persona y, en los casos que son incentivados con financiamiento externo, una fuerte dependencia de sus vaivenes. Más allá del pobre ejercicio interjurisdiccional, el proyecto evidenció que los municipios no estuvieron comprometidos.

4.4. Experiencias nonatas

En junio de 2008 se creó la *Junta de Turismo del Valle de Lerma*, integrado por las municipalidades del CORINDES como por las de Campo Quijano (12.149 hab.), Chicoana (8.468 hab.), Coronel Moldes (4.194 hab.), El Carril (9.780 hab.), Guachipas (3.211 hab.), La Merced (8.686 hab.), La Viña (1.677 hab.) y Rosario de Lerma (21.592 hab.) con el objetivo de la promoción del desarrollo turístico. La misma no se desarrolló más allá de la firma del convenio, porque CORINDES opacó su funcionamiento. Luego los municipios no incluidos buscaron sumarse al consorcio intermunicipal pero ello fue rechazado.

⁴²⁰ El gobernador le solicitó la renuncia por un escándalo en la distribución de fondos nacionales vinculados a la ley de bosques, aunque lo nombró como coordinador del Área de Relaciones Internacionales de la Escuela de Administración Pública de la provincia de Salta y, simultáneamente, coordinador nacional del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

⁴²¹ Esto ocurrió en diciembre de 2012. www.salta.gov.ar/prensa/noticias/municipios-se-comprometen-a-desarrollar-un-corredor-de-desarrollo-sustentable/21277

⁴²² Esta reunión se organizó en la ciudad de Biarritz, Francia, del 12 al 14 de noviembre de 2012.

5. Santiago del Estero

5.1. El sistema municipal santiagueño

La provincia tiene una extensión de 136.351 km² y limita al Norte con la de Salta, al Este con las provincias de Chaco y Santa Fe, al Sur con la de Córdoba y al Oeste con las provincias de Catamarca y Tucumán. En 2010 tenía 874.006 habitantes⁴²³, el 2,2% de la población argentina –es la doceava más poblada del país-.

La Constitución vigente fue reformada en 2005, por cuarta vez desde el comienzo de la Transición Democrática. Los artículos 204 a 223 regulan el Régimen Municipal, complementados por la ley N° 5.590 de Municipalidades sancionada en 1987⁴²⁴, que alcanza a todos los gobiernos locales con excepción de aquellos que cuentan con Carta Orgánica.⁴²⁵

Existen tres tipos de gobiernos locales: el primero de ellos, la *municipalidad*, que la Constitución diferencia en tres categorías -los de primera, con más de veinte mil habitantes; los de segunda, con más de diez mil; y los de tercera, con más de dos mil habitantes-⁴²⁶. Su gobierno está integrado por un Departamento Ejecutivo a cargo de un intendente y por un Concejo Deliberante integrado por el número de concejales que defina la Carta Orgánica en los municipios de primera categoría⁴²⁷; por nueve concejales en los de segunda; y por seis en los de tercera.

En la provincia también existen *comisiones municipales*, gobiernos locales de núcleos urbanos de hasta dos mil habitantes, cuya única autoridad es el comisionado: las mismas se han dividido funcionalmente en tipo A y en tipo B para diferenciar la transferencia de recursos. Un tercer tipo de gobierno local, creado por el artículo 218 de la Constitución provincial de 2005, son las *comisiones rurales de fomento*, que

⁴²³ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴²⁴ Cabe consignar que, desde la sanción de esta ley, la Constitución provincial fue reformada en 1997, 2002 y 2005. El Régimen Municipal de las

⁴²⁵ Son las municipalidades de Santiago del Estero, La Banda, Termas de Río Hondo, Frías y Añatuya.

⁴²⁶ En la actualidad, no existe diferencia práctica entre los municipios de segunda y tercera categoría, aunque en el pasado la principal era el carácter no remunerado de los concejales en estos últimos.

⁴²⁷ Los municipios de primera categoría son autónomos y en consecuencia dictan su *Carta Orgánica* con las atribuciones que se delegan por la Constitución Provincial. La misma es dictada por una Convención convocada en cada caso por el Departamento Ejecutivo, en virtud de ordenanza sancionada al efecto. Estos municipios también pueden crear, de acuerdo al artículo 212° de la Constitución de 2005, un Tribunal de Cuentas autónomo

resultan gobiernos de los pequeños núcleos poblacionales que no estuvieren organizados en algunas de las formas anteriormente citadas: estas últimas actualmente no tienen existencia, pues todas han sido elevadas a la categoría de comisión municipal tipo B. Pueden señalarse seis tipos distintos de gobiernos locales, la diversidad más grande entre todas las provincias argentinas.

Santiago del Estero posee un total de veintiocho municipios -cinco de primera, cinco de segunda y dieciocho de tercera categoría-, ochenta y ocho comisiones municipales tipo A y cuarenta y ocho tipo B, totalizando 164 gobiernos locales en el territorio provincial. Este número ha profundizado el fenómeno de inframunicipalismo característico de la provincia, en especial desde el fin de la Intervención Federal⁴²⁸ finalizada en 2005(CRAVACUORE 2007).

De acuerdo a la ley N° 5.590, los gobiernos locales extienden su responsabilidad en un radio de cinco kilómetros desde la sede gubernamental, por lo que la población rural, salvo la condescendencia de los funcionarios, quedan privados de servicios públicos elementales.

Los intendentes son elegidos directamente por simple pluralidad de sufragios y por un período de cuatro años, con la posibilidad de una reelección inmediata; los concejales serán elegidos en forma directa y se distribuyen mediante el sistema proporcional. Su elección se efectúa en forma simultánea con la de intendente y no se prevén elecciones de medio término. Los comisionados municipales son elegidos directamente a simple pluralidad de sufragios, por un período de cuatro años y en coincidencia con las elecciones para gobernador y vicegobernador⁴²⁹.

Los recursos de los gobiernos locales de la provincia de Santiago del Estero se encuentran reglados por el artículo 221° de la Constitución de 2005⁴³⁰: estudios

⁴²⁸ La Intervención federal es una institución que prevé en su inciso 31 del artículo 75 de la Constitución Nacional ante una situación de peligro en una provincia en caso de invasión, destitución de autoridades o conflicto de poderes. En el caso de Santiago del Estero fue intervenida entre 1993 y 1995 por un desborde social que sobrepasó a la policía local y entre 2004 y 2006 por graves denuncias de persecución política por parte del gobierno provincial.

⁴²⁹ Ley provincial 7.102, sancionada el 4 de diciembre de 2012

⁴³⁰ *“Los recursos municipales se formarán con: 1) Los fondos provenientes de la coparticipación federal y provincial. Los primeros no podrán ser inferiores al quince por ciento (15 %) y los segundos al veinticinco por ciento (25%) de los de recaudación provincial; 2) Los impuestos, tasas, contribuciones y demás tributos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo federal y provincial; 3) Lo que le pudiere corresponder por percepción de impuestos cuyo cobro le sea delegado por la Nación o la Provincia; 4) Los precios públicos, derechos, patentes, multas, permisos, licencias, el proveniente*

recientes muestran que la distribución primaria se encuentra ligeramente por debajo de lo reglado -14,16%- (FRERS 2013). Respecto de la distribución secundaria, es regulada por la ley provincial N° 6.426 promulgada en 1998, que establece el reparto en función de distintos parámetros: el 44% en proporción directa al porcentaje de población de cada municipio; el 1% en proporción directa al porcentaje de población de cada municipio con Necesidades Básicas Insatisfechas; el 2% en proporción directa al porcentaje de población rural que recibe servicios del municipio; el 1% en proporción inversa al porcentaje de la población de cada municipio; el 50% en proporción directa a los recursos tributarios de cada municipio; el 1% en partes iguales entre todos los municipios; y el 1% en proporción directa de la relación población sobre número de empleados. Estos parámetros han implican una fuerte transferencia de recursos hacia los municipios de mayor tamaño -en especial la ciudad capital y la vecina de La Banda- en detrimento de los más pequeños, dado que son los más poblados, los de mayor actividad económica y, por ende, los que poseen mayores niveles de recaudación propia.

5.2. La intermunicipalidad en la provincia de Santiago del Estero

El artículo 220 de la Constitución provincial de 2005 señala que *“los municipios podrán celebrar convenios con la Nación, las provincias y otros municipios, con fines de interés común y celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con los principios establecidos en la Constitución de la Nación y en esta Constitución. De esto último se deberá dar conocimiento a la Legislatura”*. Esta redacción no se ha modificado desde la primera reforma constitucional sancionada en la Transición Demográfica.

Hasta el presente, la provincia no ha promovido política alguna de iniciativa o apoyo a la intermunicipalidad.

de concesiones, ventas o locaciones de bienes del dominio municipal y todo otro ingreso de capital originados por la actividad económica que el municipio realice; 5) Los fondos provenientes de empréstitos, los que tendrán como objetivo específico la realización de obras o servicios públicos o la conversión de deuda ya existente. La amortización de capital e intereses no podrá exceder el veinte por ciento (20%) de los recursos anuales totales; sólo con autorización del Poder Legislativo podrá superarse el límite anterior; 6) Donaciones, legados, subsidios y demás aportes que reciba; 7) Los inmuebles fiscales situados dentro del ejido municipal, excepto los que estuvieren inscriptos a nombre de la Nación o la Provincia; 8) Cualquier otro ingreso que establezca la ley”.

5.3. Iniciativas intermunicipales

5.3.1. Región del Albigasta⁴³¹

Esta es una asociación público-privada integrada por las municipalidades de Frías, provincia Santiago del Estero (25.401 hab.); de Icaño, provincia de Catamarca (6.857 hab.); de Bella Vista, provincia de Tucumán (15.126 hab.); y de Deán Funes, provincia de Córdoba (20.164 hab.)⁴³². Además la integran empresarios de la ciudad de Frías, que tiene un marcado predominio en su conformación⁴³³.

Surgió a instancia del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)⁴³⁴ y parte de su labor es administrar proyectos del mismo en la zona⁴³⁵, aunque ya existían antecedentes en la región para crear un mecanismo inter jurisdiccional.⁴³⁶ De acuerdo al planeamiento de este programa nacional, la microrregión se extiende por una superficie de 42.386 km² alrededor del río Albigasta⁴³⁷: sin embargo, no todos los gobiernos locales involucrados se han sumado a la iniciativa.

Esta es una clásica microrregión de fomento productivo: su coordinación recayó en la Agencia para el Desarrollo Local de Frías⁴³⁸, motorizada por la Secretaría de Producción

⁴³¹ competitividadprosap.net/competitividad/albigasta/ (Fecha de consulta: 12/1/2014)

⁴³² Un documento señala que *“La Región, que lleva el nombre del río que cruza Santiago y Catamarca, toma cuerpo en abril de 2010, cuando 50 representantes de 18 municipios de las provincias de Tucumán, Catamarca, Córdoba y Santiago del Estero firmaron el compromiso «Iniciativas de Desarrollo Regional del Albigasta»* (TOLEDO VEGA: 17). Sin embargo, no hemos podido corroborar esta información con otras fuentes contrastadas.

⁴³³ Los representantes de sector privado son tres: el ex diputado Fernando Salim, hermano del intendente municipal de Frías, en representación de la empresa familiar agropecuaria Añoranza S.A.; Carlos Monti, de la Constructora Monti S.R.L. y productor rural en la zona; y Daniel Brasca, de la empresa La Nueva S.A. También la integran el jefe de la Agencia Experimental Regional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; un representante de la Agencia de Desarrollo Local de Frías y otro de la Sociedad Rural de Frías (TOLEDO VEGA 2013: 17).

⁴³⁴ El PROSAP es un programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación que desarrolla proyectos de inversión pública en el ámbito de la producción agropecuaria, destinados a mejorar la infraestructura rural, los servicios agropecuarios y estimular las propuestas innovadoras que impulsen la competitividad.

⁴³⁵ En especial, la “Iniciativa de Desarrollo Regional”, que financia un Plan de Desarrollo y Mejora Competitiva y la construcción de un marco institucional que le de sostenibilidad a las acciones que se emprendan a partir de este plan.

⁴³⁶ Varios de ellos habían integrado AMUDER, que se analizará a continuación.

⁴³⁷ De acuerdo a este programa, es una poligonal con vértices en las localidades de El Colorado –en el este de Santiago del Estero-, Tafí del Valle –en el oeste de Tucumán-, San Fernando del Valle de Catamarca –en la provincia homónima- y Deán Funes –en el norte de Córdoba-.

⁴³⁸ www.facebook.com/pages/ADELFR/136788929666737?fref=ts (Fecha de consulta: 12/1/2014)

y Turismo municipal; las políticas se orientan al emprendedorismo rural y juvenil, a la capacitación, a la organización de mesas sectoriales del sector agropecuario y a la información sobre herramientas de financiamiento. Para el año 2014 se prevén cinco líneas de trabajo: fomento del sector porcino; mejora caprina y ovina; desarrollo bovino; identificación y difusión de los circuitos turísticos; e Integración de las escuelas agropecuarias de la microrregión.

Esta intermunicipalidad responde al modelo que nace bajo el apoyo económico de un nivel superior de gobierno y con fuerte predominio de los actores territoriales de una ciudad respecto de otras, que se suman sin beneficios concretos.

5.4. Iniciativas desactivadas

5.4.1. Asociación de Municipios para el Desarrollo Regional⁴³⁹

Esta intermunicipalidad fue integrada en 2000 por gobiernos locales de Santiago del Estero—las municipalidades de Frías, San Pedro de Guasayán y Villa Ojo de Agua, y las comisiones municipales de Lavalle, Tapso y Villa La Punta⁴⁴⁰-, de Tucumán - municipalidades de Simoca, Graneros y la comuna de Taco Ralo⁴⁴¹- y de Catamarca – los municipalidades de Icaño, El Alto, Tapso⁴⁴² y las delegaciones municipales de Quirós y Los Altos de Santa Rosa⁴⁴³, que se articularon para promover conjuntamente el desarrollo productivo. Tenía por finalidad estimular el crecimiento de la ganadería caprina, de la apicultura, de la producción de artesanías y del turismo (HERRERA 2002),

⁴³⁹ Las entrevistas a Dardo Herrera, coordinador de AMUDER, y a la intendente de la Municipalidad de Villa Ojo de Agua, Ada Iturre de Capellini, fueron realizadas en noviembre de 2004 en el marco de la elaboración del documento “Perfil de la Municipalidad de Villa Ojo de Agua- Provincia de Santiago del Estero - en materia de gobernabilidad local. Aplicación de la “Guía Metodológica para la Evaluación y el Análisis de Gobernabilidad Local” desarrollado para la oficina argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁴⁴⁰ Municipios de San Pedro de Guasayán (1.715 habitantes), Villa Ojo de Agua (5.832 habitantes) y Frías (25.401 habitantes) y las comisiones municipales de Lavalle (1.617 habitantes), Tapso (642 habitantes) y Villa La Punta (791 habitantes). Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001.

⁴⁴¹ Municipios de Simoca (7.939 habitantes), Graneros (5.265 habitantes) y la comuna de Taco Ralo (3.244 habitantes). Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001.

⁴⁴² Tapso es una única localidad que se extiende en el límite de las dos provincias: en Catamarca, la gobierna la municipalidad homónima; en Santiago del Estero, la comisión municipal homónima.

⁴⁴³ Municipios de Icaño (6.857 habitantes), El Alto (2.426 habitantes), Tapso (974 habitantes) y las delegaciones municipales de Quirós (906 habitantes) y Los Altos de Santa Rosa (2.393 habitantes). Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001.

para lo cual contrataron un coordinador ejecutivo encargado de la planificación sectorial⁴⁴⁴. AMUDER generó iniciativas de interés, como la generación de doscientos cincuenta emprendimientos productivos locales mediante el préstamo de medio millón de dólares estadounidenses en créditos blandos así como la capacitación a cuatrocientos cincuenta emprendedores, funcionarios municipales y promotores locales (CRAVACUORE 2004). Adicionalmente se establecieron relaciones institucionales con organizaciones nacionales⁴⁴⁵ e internacionales⁴⁴⁶, un hecho inédito para los gobiernos locales del noroeste argentino (HERRERA 2005). Sin embargo, el proceso de integración se detuvo con la crisis del 2002⁴⁴⁷.

6. Tucumán

6.1. El sistema municipal tucumano

La provincia tiene una extensión de 22.524 km²—siendo la de menor superficie del país—y limita al Norte con la de Salta, al Este con la provincia de Santiago del Estero, y al Sur y el Oeste con la provincia de Catamarca. En 2010 tenía 1.448.188 habitantes⁴⁴⁸, el 3,6% de los del país —siendo la quinta provincia más poblada—.

La Constitución provincial fue reformada por última vez en 2006, incorporando el principio de la autonomía municipal en el orden político, administrativo, económico, financiero e institucional⁴⁴⁹. Los artículos 132 a 143 constituyen el Régimen Municipal,

⁴⁴⁴ Se desarrollaron un *Plan Integral de Desarrollo Caprino* (con el asesoramiento de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), un *Plan de Desarrollo Apícola Regional* (con el apoyo del Programa PROAPI y de la Estación Experimental Agropecuaria Famaillá del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, con sede en la provincia de Tucumán), y un *Plan de Desarrollo Turístico Microrregional*.

⁴⁴⁵ Se firmaron convenios de colaboración con las universidades nacionales de Santiago del Estero y del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y con las fundaciones Sol y Ciudad 2000.

⁴⁴⁶ Se rubricó un protocolo de colaboración con la *Confederación de Empresarios de Andalucía* (Reino de España) para la promoción de las relaciones empresariales y negocios. Inclusive un grupo de funcionarios viajó a Sevilla con el fin de explorar oportunidades de cooperación.

⁴⁴⁷ Este dato nos fue aportado por la intendente de Villa de Ojo de Agua: la elección como diputado provincial de intendente de San Pedro de Guasayán hasta 2002, Luis Fernández, significó que se perdiera al principal impulsor del proyecto.

⁴⁴⁸ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴⁴⁹ La reforma de 1990 no se había incorporado este principio pese a la existencia del fallo “Rivademar c/Municipalidad de Rosario” aprobado por la Corte Suprema de la Nación un año antes. La explicación debe encontrarse en la mayoría de convencionales que tuvo en la convención

que es acompañado por la ley N° 5.529 de Municipalidades⁴⁵⁰ y la ley N° 2.397 de Comunas Rurales. A la fecha ninguna municipalidad ha sancionado su Carta Orgánica⁴⁵¹.

Existen dos tipos de gobiernos locales en la provincia: las *municipalidades*, constituidas por un centro urbano con más de 5.000 habitantes en una superficie no mayor de 250 hectáreas y un número mínimo de trescientos propiedades; y, en localidades de más de quinientos habitantes, pueden crearse *comunas rurales*. Los gobiernos locales administran tanto la localidad como el área periurbana en la que se prestan servicios o en la que prevean el crecimiento urbano: no obstante, esta superficie no podrá ser mayor que el óctuple de la aglomeración física. Sus límites y extensión son fijados por ley.

La ley establece tres categorías de municipios: de primera categoría, aquellos con una población de más de 40.000 habitantes y más de 7.500 propiedades privadas; de segunda categoría, con más de 8.000 habitantes y más de 4.000 propiedades privadas; y de tercera, las restantes. En la provincia existen cuatro municipios de primera, diez de segunda y cinco de tercera⁴⁵², más noventa y tres comunas rurales, con un total de 112 gobiernos locales.

En términos demográficos, el 54,8% de la población de la provincia vive en el área metropolitana de Tucumán⁴⁵³, la aglomeración más poblada del noroeste argentino, mientras que la restante reside en una gran cantidad de pequeñas localidades.

Las municipalidades son gobernadas por un intendente elegido por simple pluralidad de sufragios y puede ser reelecto por un período sucesivo; es acompañado por el Concejo Deliberante, compuesto por 18 miembros en la Municipalidad de la Capital y de 12, 10 y 6 miembros según se trate de municipios de primera, segunda o tercera categoría, respectivamente. En el caso de las comunas rurales, son administrada por

constituyente el partido provincial Fuerza Republicana, de orientación conservadora y liderado por un ex gobernador de facto del último gobierno militar.

⁴⁵⁰ Esta ley ha sido modificada en aspectos parciales en las leyes N° 5.596, 5.713, 5.911, 6.145, 6.319, 6.448, 6.682, 7.032 y 7.306.

⁴⁵¹ La Legislatura provincial no ha dictado una ley que regle las convenciones municipales, por lo que ninguno ha podido hacerlo.

⁴⁵² Esta categorización fue realizada por la ley provincial N° 5.530.

⁴⁵³ En ella se incluyen las localidades de Alderetes, Banda del Río Salí, El Manantial, Las Talitas, Lastenia, Los Gutiérrez, Los Pocitos y Yerba Buena.

un comisionado elegido directamente, con un mandato de cuatro años, y no pueden ser reelectos⁴⁵⁴.

La ley N° 6.316⁴⁵⁵ regula las relaciones fiscales de la provincia con sus gobiernos locales: los fondos que se transfieren se constituyen con el 16,50% sobre los recursos coparticipados por la Nación⁴⁵⁶; el 85% de lo recaudado en concepto de impuesto a los automotores y rodados⁴⁵⁷; y el 12% de lo cobrado en concepto del impuesto a los inmuebles.⁴⁵⁸ Del monto total coparticipable, previa deducción del porcentaje correspondiente a la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, la provincia retiene el 5%, con el que se constituyó un fondo destinado a atender desequilibrios financieros transitorios. En síntesis, los gobiernos locales tucumanos reciben el 11,93% del total de los ingresos provinciales, lo que representa una cifra limitada, que los hace proclives a la discrecionalidad del gobierno tucumano. Respecto de la distribución secundaria, se realiza por un sistema de coeficientes fijos.

Cabe consignar que la ley provincial no regula el control de los gastos municipales más allá de la rendición escrita que efectúan los intendentes ante sus concejales a la finalización del año fiscal.

6.2. La intermunicipalidad en la provincia de Tucumán

La Constitución no contempla la intermunicipalidad. Tampoco se han desarrollado políticas de apoyo a este arreglo.

La única excepción ha sido la ley provincial N° 8.177, sancionada en abril de 2009, que reguló la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos, que en el artículo 8° facultó a los municipios a: *"Suscribir acuerdos y firmar convenios de colaboración, cooperación y auxilio entre sí y con la Provincia, que tengan por objeto las gestión de los residuos sólidos urbanos que se produzcan en sus jurisdicciones, con la aprobación de los respectivos Concejo Deliberantes"*. Asimismo indicó que *"se podrá crear consorcios intermunicipales, como personas jurídicas*

⁴⁵⁴ La elección de los comisionados rurales recién se posibilitó con la ley provincial N° 6.429, sancionada el 11 de noviembre de 1992.

⁴⁵⁵ La misma fue modificada parcialmente por las leyes N° 6.885, 6.984 y 7.009.

⁴⁵⁶ El 13,05% para las municipalidades y el 3,45% a las comunas.

⁴⁵⁷ El 75% para las municipalidades y el 10% para las comunas.

⁴⁵⁸ El 7% para las municipalidades y el 5% para las comunas.

públicas con aprobación por Ordenanza de los respectivos Concejos Deliberantes". Puede observarse en esta redacción los principios ya existentes en otras normas provinciales contemporáneas.

6.3. Experiencias intermunicipales

En la provincia, se han desarrollado pocas experiencias: la ya analizada *AMUDER*, en la que participaban las municipalidades de Simoca y Graneros y la comuna de Taco Ralo; el *Consejo de Intendentes y Comisionados Rurales del Área Metropolitana (CICRAM)* y el *Consortio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*, que no se encuentran en funcionamiento; y el *Consortio Público Metropolitano de Residuos Sólidos Urbanos de Tucumán*, la única vigente.

6.3.1. Consortio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos⁴⁵⁹

Esta iniciativa se desarrolló entre los años 2009y 2013en el área metropolitana de la ciudad capital como parte del proyecto intermunicipal IDEAL⁴⁶⁰. El mismo se enmarcó dentro de la convocatoria URB-AL III⁴⁶¹ y fue integrado por los ocho municipios de la Mancomunidad del Norte Paceño (Estado Plurinacional de Bolivia), nueve de la región noroccidental del Departamento de Huehuetenango (República de Guatemala), siete de la Intermunicipalidad Monarca de Oriente(Estados Unidos Mexicanos) y cuatro de la Intermunicipalidad de Amupeblan (República de Nicaragua)⁴⁶². En Tucumán lo

⁴⁵⁹ Las entrevistas de este consorcio fueron realizadas en el mes de septiembre de 2012 a la coordinadora general del proyecto en Argentina, Lic. Mónica Rivera y a la coordinadora en la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, Arq. Ana Navarro. Las entrevistas fueron realizadas en septiembre de 2012 en el marco del proyecto "Producción de Contenidos Académicos para el Portal de Municipios de la Argentina" desarrollado en el marco del Programa de Mejora de la Gestión Municipal (BID 185 OC-AR) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

⁴⁶⁰ Su objetivo fue la creación de una guía metodológica de funcionamiento intermunicipal ya que todos los sub-proyectos intentaban que esta práctica interjurisdiccional fuera una herramienta para el desarrollo de las mismas. www.proyectoideal.org.mx (Fecha de consulta: 13/1/2014)

⁴⁶¹ Fue un programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea con América Latina cuyo objetivo es el impulso de políticas públicas locales que contribuyan a incrementar el grado de cohesión social en las colectividades subnacionales de la región y que puedan convertirse en modelos de referencia. <http://www.urb-al3.eu/> (Fecha de consulta: 13/1/2014)

⁴⁶² En Argentina, buscó disminuir los niveles de contaminación de los cursos de agua y espacios verdes; en Bolivia se trabajó sobre la planificación territorial para la gestión integral de recursos naturales;

integraron las municipalidades de San Miguel de Tucumán (527.607 hab.), Alderetes (38.466 hab.), Banda Río Salí (64.529 hab.), Las Talitas (49.686 hab.), Lules (29.359 hab.), Tafí Viejo (4.028 hab.) y Yerba Buena (50.783 hab.), y las comunas rurales de El Manantial (14.609 hab.) y San Pablo y Villa Nogués (10.785 hab.)⁴⁶³.

El proyecto fue motorizado por la Dirección de Planificación Urbanístico-Ambiental de la municipalidad capitalina con el fin de incorporarse a una iniciativa de cooperación descentralizada. Crear una red interjurisdiccional para intervenir sobre la problemática ambiental metropolitana⁴⁶⁴, eliminarlos vertederos urbanos y organizar una red social para la separación en origen de papel y de PET fueron los principales objetivos territoriales.

La creación del Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos fue el principal resultado con el fin de diseñar y gestionar integralmente los residuos sólidos urbanos; para sus integrantes se realizaron actividades de capacitación presenciales⁴⁶⁵ aunque de bajo impacto. La participación de funcionarios municipales en el desarrollo de todo el proyecto da cuenta de la relevancia que los distintos municipalidades le dieron al proyecto: cinco profesionales y tres técnicos de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán; un profesional y un técnico de la Municipalidad de Tafí Viejo; y un profesional y dos técnicos de la Municipalidad de Lules. Las restantes municipalidades y comunas no aportaron personal.

El presupuesto total fue de 400.000 euros, cubierto en un 80% por fondos europeos que se utilizaron para pagar recursos humanos locales, viajes, equipos y material, publicaciones, y gastos administrativos; el 20% restante lo aportó la Municipalidad de

en Guatemala se pretendió fortalecer el desarrollo económico y productivo a partir del cuidado de los recursos naturales; en México se trabajó en la protección de la salud y el medioambiente a través del manejo adecuado de los residuos sólidos; y en Nicaragua, el proyecto incidió en los servicios básicos, la protección ambiental y la conservación de la fauna.

⁴⁶³ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴⁶⁴ El área metropolitana de Tucumán tiene serios problemas ambientales: una insuficiente dotación de espacios verdes, la contaminación de canales por el vertido de líquidos provenientes de desagües y de plantas industriales, la contaminación del río Salí, los desbordes cloacales, la existencia de áreas inundables, la existencia de basurales urbanos, la contaminación aérea y sonora y la recolección informal de residuos sólidos reciclables sin participación municipal son algunos de ellos.

⁴⁶⁵ Como el seminario “La intermunicipalidad como herramienta para la Gestión Integral de Residuos y para la Cohesión Social y Territorial” desarrollado en San Miguel de Tucumán el 24 de noviembre de 2009 con la presencia de expertos nacionales e internacionales, o el taller de capacitación “Instituciones y procesos del asociativismo intermunicipal” dictado en Banda del Río Salí el 29 de abril de 2011. En ambas actividades el doctorando participó como expositor.

San Miguel de Tucumán, ratificando el bajo nivel de compromiso del conjunto de municipios en la construcción de la intermunicipalidad. El proyecto finalizó en 2013 con el agotamiento del financiamiento europeo.

Esta experiencia responde a una tipología de una intermunicipalidad nacida en la búsqueda de financiación pero que, una vez conseguido y gastado, desaparece.

6.3.2. Consejo de Intendentes y Comisionados Rurales del Área Metropolitana (CICRAM)

Esta intermunicipalidad está integrada por las municipalidades de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Alderetes, La Banda del Río Salí y Las Talitas y la comuna rural de El Manantial. Su funcionamiento podemos datar lo entre fines de la década de 1990 y hasta mediados de la primera década del actual siglo. El mismo tenía un formato con dependencia provincial, dado que informaciones muestran que el ministro de Gobierno ejercía la vicepresidencia del mismo.⁴⁶⁶

Hemos encontrado pocas referencias sobre el mismo: en un documento, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán indica la rúbrica de un convenio con el CICRAM para la elaboración del plan estratégico del área metropolitana, cuyas actividades pudimos rastrear para 1998⁴⁶⁷; referencias periodísticas indican que en 2004 los líderes locales trabajaban para unificar la regulación del servicio de taxis en el área metropolitana⁴⁶⁸; y, por último, un documento oficial de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán indica, como última referencia del CICRAM, que *“el Consejo de Intendentes y Comisionados Rurales del Área Metropolitana no logró constituirse como un foro de debates de las cuestiones metropolitanas.”*⁴⁶⁹ (MSMT 2005: 35).

⁴⁶⁶ www.contextotucuman.com/nota/731/Infraestructura_para_el_Gran_Tucum%C3%A1n.html (Fecha de consulta: 13/1/2014)

⁴⁶⁷ DI LULLO, R. GIOBELLINA (1998). Hacia una planificación estratégica del Gran San Miguel de Tucumán – Número 1 – 1º Taller de planificación estratégica del Gran San Miguel de Tucumán. San Miguel de Tucumán: LIGHaM – FAU – UNT.

⁴⁶⁸ www.lagaceta.com.ar/nota/63231/politica/desde-hoy-cobrara-personal-municipal.html (Fecha de consulta: 13/1/2014)

⁴⁶⁹ MSMT (2005). Plan Estratégico Urbano Territorial Para la Ciudad de San Miguel de Tucumán - SMT 2016. San Miguel de Tucumán (Argentina): Municipalidad de San Miguel de Tucumán.

6.3.3. Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de Tucumán

Vista la sanción de la ley N° 8.177 que responsabilizaba taxativamente a las municipalidades por la disposición final de residuos sólidos urbanos y las sometía al control provincial, las municipalidades de la capital, Yerba Buena, Banda del Río Salí, Tafí Viejo, Alderetes y Las Talitas decidieron avanzar en una iniciativa en conjunto⁴⁷⁰, a la que posteriormente adhirieron las vecinas comunas rurales de El Manantial, de San Pablo y Villa Nougés, de San Javier y de Cevil Redondo.

La conformación fue veloz: apenas cuatro meses después de sancionada la ley, el 24 de agosto de 2009 se firmó el convenio constitutivo del Consorcio para implementar una estrategia de gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU), vista la saturación del vertedero de Pucará Pintado, que, hasta entonces, recibía diariamente ochocientos toneladas de residuos de todo el Gran San Miguel de Tucumán⁴⁷¹.

El Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos es una persona jurídica pública estatal organizada en el marco de la ley N° 8.177. Cuenta con una Asamblea integrada por los intendentes, que toma las decisiones por mayoría y debe reunirse con una periodicidad trimestral; y un Consejo de Administración, integrado por dos miembros -un titular y un suplente- que representan a cada municipalidad; adicionalmente, posee una Gerencia General de Operaciones, a cargo de un profesional electo por el Consejo y ratificado por la Asamblea; y una Comisión Revisora de Cuentas, integrada por un fiscalizador titular y uno suplente por cada una de los gobiernos⁴⁷². Desde la constitución en octubre de 2009, la presidencia –cuyo mandato dura un año, pudiendo ser reelecto- recayó en el mandatario del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Miguel de

⁴⁷⁰ Pese a lo que puede presuponerse, siendo los socios los mismos que los del Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, ambas iniciativas corrieron por separado.

⁴⁷¹ Entrevista con el intendente de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, Domingo Amaya, el 23 de noviembre de 2009.

⁴⁷² Estatuto del Consorcio Publico Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

Tucumán pero la cedió en octubre de 2011 a un ex funcionario provincial⁴⁷³, argumentándose una reorganización para el logro de una mayor profesionalización⁴⁷⁴. En 2011, el consorcio empleaba a veinte personas y gastaba un presupuesto de cinco millones de euros, de los cuáles el 93% se pagaban a la empresa contratista Servicios y Construcciones La Banda S.R.L. –que administraba el Vertedero de Pucará Pintado-y lo restante al pago de salarios y cotizaciones. Por entonces, la iniciativa fue puesta en la mira social porque uno de los propietarios de la empresa fue imputado en múltiples causas por violación a los derechos humanos durante el último gobierno militar⁴⁷⁵. Ello supuso que se decidiera estatizar en favor del Consorcio la disposición final de residuos el 1 de febrero de 2011.

Desde el 4 de junio de 2013, el Consorcio administra una planta de tratamiento de residuos en la localidad de San Felipe y la planta de disposición final de Overo Pozo, ubicada en la localidad de Monte Redondo, a 45 kilómetros de la capital provincial.

7. Conclusiones sobre la Región del Noroeste Argentino.

Esta región, una de las más postergadas del país y con gobiernos locales con menores capacidades institucionales muestra un panorama dispar. En la provincia de Catamarca, el fenómeno es reciente y limitado a una región, la del Este, que participa de la construcción de lazos interjurisdiccionales en la propia zona como con municipalidades cercanas del Oeste santiagueño y del Sur tucumano –AMUDER en el pasado y actualmente la Región de Ambigasta-. Quizás el aislamiento respecto del valle central de la provincia –donde se concentra el poder decisonal- pudiera explicarlo. El

⁴⁷³ www.lagaceta.com/nota/377608/politicapolitica/avignone-revelo-mas-causas-contra-criado.html (Fecha de consulta: 18/1/2014)

⁴⁷⁴ El mismo también representaba a la Municipalidad de San Miguel de Tucumán http://www.tucumanprimicias.com/pablo-kunik-sera-el-nuevo-presidente-del-consorcio-metropolitano_9414.html (Fecha de consulta: 18/1/2014).

⁴⁷⁵ A ello se sumaba una causa abierta en 2007 por la Justicia Federal por contaminación ambiental. Una investigación de Gendarmería Nacional alertó que en el vertedero de Pacará Pintado se habrían violado las disposiciones de la ley nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos, a la cual la provincia se encuentra adherida. En consecuencia, se ordenaron una serie de allanamientos en el predio y estudios a profesionales de la Universidad Nacional de Tucumán, quienes confirmaron que se contaminó el río Salí mediante lixiviados generados por los residuos sólidos que se filtraron hacia las napas freáticas de la planta.

caso riojano muestra por igual una debilidad del sistema municipal y la inexistencia de experiencias.

En el caso salteño y tucumano, vemos la influencia de dos fondos de cooperación internacional descentralizada: en ambos existe la construcción de una contraparte *ad hoc*, personalizada en un funcionario, pero que, acabados los fondos, muestran que la iniciativa no tenía que ver con las necesidades municipales. Resulta paradójico en el área metropolitana de Tucumán, la coexistencia de dos experiencias paralelas en el tema ambiental: mientras que la experiencia con apoyo europeo languideció en el desinterés pese a la existencia de fondos, la experiencia paralela que resuelve un tema que se encontró al tope de las preocupaciones de la clase política –vista la presión política indisimulable de la provincia a partir de la ley N° 8.177- logra avanzar a pesar de las múltiples dificultades.

En la provincia de Jujuy aparecen los rasgos más interesantes, especialmente entre los gobiernos locales pequeños y, como rasgo adicional, el hecho de que combinan la intermunicipalidad con una integración regional que pareciera estar vinculada al aislamiento relativo pero, sobre todo, a lazos culturales en la Puna y en la Quebrada de Humahuaca. Además en estas experiencias aparece una orientación a beneficios concretos que parece justificar su existencia por varios años.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL NORESTE ARGENTINO

La Región del Noreste Argentino (NEA) está conformada por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, fuertemente unidas por su historia⁴⁷⁶, sus tradiciones y su cultura⁴⁷⁷, y su composición étnica⁴⁷⁸, no sólo entre sí sino con la vecina República del Paraguay.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define al NEA como una de las seis zonas estadísticas nacionales. Concentra el 9,2% del total de Argentina y posee la estructura demográfica más joven⁴⁷⁹ (INDEC 2013). Históricamente ha sido una de las zonas de emigración interna, en el pasado hacia el área metropolitana de Buenos Aires y actualmente hacia la Patagonia.

Las provincias del NEA son las de menor desarrollo humano. En la última medición nacional del IDH (PNUD 2013), Formosa ocupa la última posición; Chaco, la penúltima; Misiones, la antepenúltima; y Corrientes, la décimo octava⁴⁸⁰ entre las veinticuatro jurisdicciones consideradas.

⁴⁷⁶ La región fue ocupada, al igual que el Paraguay, el sur de Brasil y el sureste de Bolivia, por los guaraníes. Con excepción de la provincia de Corrientes, cuya ocupación data del siglo XVII, el resto se ocuparon en el último cuarto del siglo XIX.

⁴⁷⁷ El rasgo más característico es el uso popular de la lengua guaraní, heredada de los aborígenes autóctonos. También es común la alimentación: el uso de harina de yuca; el maíz; los porotos; la calabaza; los pescados de agua dulce; y una infusión de la yerba mate, tomada caliente o fría.

⁴⁷⁸ La región fue colonizada por inmigrantes polacos, ucranianos, daneses, alemanes, croatas, checos y alemanes del Volga que, junto con la población aborigen y con la permanente inmigración paraguaya -y brasileña en menor medida- produjeron la mixogénesis de la actual población.

⁴⁷⁹ El 37,2% de la población tiene menos de 20 años. Ver: INDEC (2013). *Encuesta Permanente de Hogares – Tercer Trimestre de 2013*. Buenos Aires: INDEC

⁴⁸⁰ Con valores de 0,806; 0,807; 0,817 y 0,828, respectivamente (PNUD 2013).

1. Chaco

1.1. El sistema municipal chaqueño

La provincia tiene una extensión de 99.623 km² y limita al Norte con la de Formosa, al Este con la de Corrientes y la República del Paraguay, al Sur con las de Santa Fe, y al Oeste con las de Santiago del Estero y la de Salta. En 2010 tenía 1.053.466 habitantes, el 2,63% de la población argentina, siendo la décima más poblada del país. Su capital es Resistencia, que junto con las municipalidades de su área metropolitana – Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas-, cuenta con 385.726 habitantes, siendo la onceava más poblada del país; la misma se está integrando con el área metropolitana del Gran Corrientes, localizada en la provincia vecina y a la que une el puente interprovincial General Belgrano.

El sistema municipal está regulado por los artículos 182 a 186 de la Constitución provincial sancionada en 1994 y por la ley Orgánica Municipal N° 4.233 aprobada en 1995. El artículo 182 de la Carta Magna reconoce la autonomía municipal. Sólo las municipalidades de Resistencia y General José de San Martín han sancionado su Carta Orgánica⁴⁸¹.

Las municipalidades pueden ser de primera categoría, si poseen más de veinte mil habitantes; de segunda, si tienen más de cinco mil y hasta veinte mil; o de tercera, si tienen entre 800 y cinco mil habitantes. La Constitución prevé la creación de *delegaciones de servicios rurales* en centros de población con menos de 800 habitantes que podrán constituirse por ley, previo convenio con el municipio del cual dependerán y las asignaciones presupuestarias que aseguren las prestaciones y transitoriamente, sin autonomía institucional; a la fecha, no se ha creado ninguna. También existen *delegaciones municipales* creadas por el gobierno provincial pero que dependen financiera y administrativamente de una municipalidad⁴⁸².

⁴⁸¹ Según el artículo 185 de la Constitución provincial, los municipios de primera categoría podrán dictarse sus cartas orgánicas.

⁴⁸² Son las delegaciones de Colonia Baranda, dependiente de la de municipalidad de Resistencia; El Paranacito, de la de Puerto Vilelas; La Sabana, de la de Charadai; Napalpi, de la de Machagai; Pampa Landriel, de la de General Pinedo; Selvas del Río de Oro, de La Eduvigis; y Wichi -El Pintado, de la de Misión Nueva Pompeya.

La provincia tiene en total setenta y dos gobiernos locales, de los cuales sesenta y cuatro son municipalidades: doce de primera⁴⁸³, veintidós de segunda categoría⁴⁸⁴, y treinta de tercera categoría⁴⁸⁵, y ocho delegaciones municipales creadas por la Legislatura.

El gobierno de los municipios es ejercido por un intendente con funciones ejecutivas y por un Concejo con funciones deliberativas, compuestos por hasta nueve concejales en las municipalidades de primera categoría, los que podrán ser elevados hasta once en las ciudades de más de 100 mil habitantes; hasta siete en las de segunda y por tres en las de tercera. Tanto los intendentes como los concejales son electos por sufragio directo, duran cuatro años en su mandato y gozan de la posibilidad de reelección indefinida.

Respecto de jurisdicción territorial de las municipalidades, el artículo 4° señala que *“los municipios serán creados y delimitados territorialmente por ley, la que tomará en cuenta el área urbana en la que se deberán prestar los servicios municipales permanentes, y una zona aledaña reservada para el previsible crecimiento natural del centro poblado y para la adecuada extensión futura de los servicios municipales, las que conformarán el ejido municipal. Una ley especial puede ampliar la jurisdicción territorial municipal, creando áreas de influencia en zonas rurales lindantes, al efecto de la prestación de determinados servicios, o la administración de ciertos intereses. La demarcación de las áreas de influencia municipal debe consultada previamente con las autoridades de los municipios contiguos. La ley N° 4088 de Áreas de Influencia de los Municipios determina la jurisdicción territorial.*

Considerando la situación demográfica, en Chaco sólo existen cinco municipalidades con menos de mil habitantes.

⁴⁸³ Son las de Barranquera, Charata, Fontana, General José de San Martín, Juan José Castelli, Las Breñas, Machagai, Presidente Roque Sáenz Peña, Quitilipi, Resistencia y Villa Ángela.

⁴⁸⁴ Las municipalidades de Avia Terai, Campo Largo, Concepción del Bermejo, Coronel Du Graty, Corzuela, General Pinedo, Hermoso Campo, La Escondida, La Leonesa, Las Palmas, Macalle, Miraflores, Pampa del Indio, Pampa del Infierno, Presidencia de la Plaza, Puerto Tirol, Puerto Tírelas, San Bernardo, Santa Sylvína, Taco Pozo, Tres Isletas y Villa Berthet.

⁴⁸⁵ Las municipalidades de Basail, Capitán Solari, Charai, Chorotis, Ciervo Petiso, Colonia Benítez, Colonia Elisa, Colonia Popular, Colonias Unidas, Cote Lai, El Espinillo, El Sauzalito, Enrique Urien, Fuerte Esperanza, Gancedo, General Capdevila, General Vedia, Isla Del Cerrito, La Clotilde, La Eduvigis, La Tigra, La Verde, Laguna Blanca, Laguna Limpia, Lapachito, Las Garcitas, Los Frentones, Margarita Belén, Misión Nueva Pompeya, Napenay, Pampa Almirón, Presidencia Roca, Puerto Bermejo, Puerto Eva Perón, Samuhú y Villa Río Bermejito.

La ley N° 3.188 sancionada en 1991 regula las relaciones fiscales entre la provincia y sus municipalidades. La masa coparticipable se integra con el 15,50%, de los ingresos percibidos por la provincia en concepto de impuestos sobre los ingresos brutos, de sellos y del régimen de coparticipación de impuestos nacionales. La distribución secundaria implica la asignación del 15% en partes iguales entre todos los municipios; el 25% en forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año calendario inmediato anterior; y el 60% en proporción directa a la cantidad de empleados que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar los servicios públicos que le son propios⁴⁸⁶.

La ley N° 6.030 asigna el 0,58% de la masa coparticipable a las municipalidades de Fontana, Juan José Castelli, Villa Río Bermejito, Miraflores, Misión Nueva Pompeya, El Sauzalito, Fuerte Esperanza, Pampa del Indio, Presidencia Roca y Las Breñas, donde se concentra la mayor parte de la población aborigen de la provincia.

El control presupuestario de las municipalidades corresponde al Tribunal de Cuentas provincial.

1.2. La intermunicipalidad en la provincia del Chaco

La Constitución provincial, en su artículo 201, menciona que las municipalidades podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley N° 4.233 Orgánica Municipal en sus artículos 114 al 117 regulan este arreglo aunque limitándolo a la modalidad supramunicipal; el primero señala que las municipalidades podrán constituir organismos cuya finalidad será establecer puntos de coincidencia a los efectos de coordinar actividades de competencia de los mismos, recomendar sanciones de ordenanzas, estudiar en coordinación con el gobierno

⁴⁸⁶ Se tiene en cuenta la población ubicada dentro del ejido municipal y la que corresponde a la zona rural circundante a cada municipio, sobre las cuales se aplicaran los siguientes porcentajes: a) Para los municipios ubicados en departamentos de la provincia que tengan una densidad de menos de 5 habitantes por kilómetro cuadrado: se toma como planta necesaria de personal la que surja de aplicar el 1.1 % de la población urbana más el 0,4% de la población rural; b) Para los municipios ubicados en departamentos que posean una densidad mayor a 5 pero menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado: la planta ideal surge de la suma del 1.05% de la población urbana más el 0,35 de la población rural de cada comuna; c) Para los municipios ubicados en los departamentos que posean 10 o más habitantes por kilómetro cuadrado se toma el 1% de la población urbana más el 0,3% de la población rural. En ningún caso la cantidad de agentes mínima a asignar a cada municipio será inferior a 10.

provincial, nacional y todo cuanto propenda a afianzar el régimen municipal, asegurar su economía y finanzas, racionalizar su administración y propender al bienestar público; las resoluciones del organismo tendrán carácter vinculante respecto a los municipios que lo integran. El 115 indica que los organismos supramunicipales estarán integrados, como mínimo, por un representante del poder ejecutivo provincial y por el intendente y un concejal de cada municipio que lo integra; y el 117 regula que los gastos emergentes de la constitución de una supra municipalidad serán prorrateados entre los municipios participantes en proporción al monto de su presupuesto de gastos.

Respecto de las cartas orgánicas, la de la municipalidad de Resistencia regula en su artículo 7, que *“El Municipio, para lograr una ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con los Municipios vecinos, constituirá un Área Metropolitana. Celebrará convenios intermunicipales y de descentralización con organismos provinciales; regionales, nacionales e internacionales tendientes a: planificar conjuntamente aspectos de interés común, respetando intereses y diversidades de cada uno; definir y aplicar políticas para toda el Área que aseguren su desarrollo, la protección del ambiente, la realización de obras y emprendimientos destinados a satisfacer necesidades de interés común.* La Carta Orgánica de General José de San Martín indica en sus incisos 1 y 2 del artículo 37 que corresponde a la municipalidad ejercer los derechos y competencias propios de su autonomía, promoviendo políticas de concertación con otras jurisdicciones con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales mediante acuerdos y convenios y celebrar convenios con otros gobiernos locales y constituir organismos intermunicipales bajo las formas de asociaciones, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica, financiera o actividades comunes de su competencia; y participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo y delegar en órganos intermunicipales las facultades necesarias para la conformación del área regional.

La provincia desarrolló políticas específicas desde 2000, cuando se sancionó la ley N° 5.174 del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados. El artículo 28

de esta norma definió las *uniones regionales de municipios* como organismos integrados voluntariamente por dos o más gobiernos locales para coordinar y concertar políticas de promoción del desarrollo regional. La misma se desarrolló dentro del plan provincial HACER: Gobierno + Municipios⁴⁸⁷ en virtud de los lineamientos fijados sobre la base de una planificación regionalizada; su organización recayó en la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Ministerio de Economía provincial. Esta ley supuso la implementación del Sistema de Planificación Provincial, creado en 1996, integrado por cuatro instancias de planificación: un Consejo Provincial de Planificación⁴⁸⁸; una Unidad Coordinadora de Planificación⁴⁸⁹; Unidades Sectoriales de Planificación⁴⁹⁰; y los Consejos Zonales de Planificación⁴⁹¹.

En 2000, el gobierno provincial realizó una convocatoria para sensibilizar a los funcionarios municipales y a organizaciones sectoriales y formalizar las asociaciones intermunicipales⁴⁹².

Cabe señalar que las municipalidades invitadas a conformar cada unidad regional no fueron elegidas al azar, sino que se concretó teniendo en cuenta la cercanía territorial y la existencia de vías de comunicación intermunicipales: por ello, esta política se encuentra en un punto intermedio entre una regionalización clásica y una promoción

⁴⁸⁷ Este plan, propuesto para el período 2000-2003, tuvo como objetivo ejecutar un proceso de desarrollo provincial integral diseñada bajo los postulados de la teoría del desarrollo local. Lo constituyeron cuatro programas: el de Infraestructura Comunal con Participación Social -proyectos de vivienda, pavimento, alumbrado, agua potable y desagüe-; el de Fortalecimiento Municipal -saneamiento financiero municipal, préstamos personales a los empleados municipales y red provincial de datos- y el de Desarrollo Económico y Social -servicios a pymes-. (ATTIAS 2000)

⁴⁸⁸ Integrado por el gobernador y su Gabinete, con el fin de formular los lineamientos estratégicos para el desarrollo socioeconómico provincial; y determinar las prioridades para asignar recursos.

⁴⁸⁹ La Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados la presidía, encargándose de elaborar el Plan Global provincial, de las bases de información y banco de proyectos, coordinar y compatibilizar metodologías de evaluación y priorización de programas y proyectos, coordinar iniciativas de capacitación y elaborar indicadores sociales.

⁴⁹⁰ Funcionan en cada ministerio, secretaría de Estado, organismos autárquicos y descentralizados. Su función era elaborar y administrar programas y proyectos sectoriales, procesar información sectorial y participar en el proceso de evaluación.

⁴⁹¹ Estaban constituidos por representantes municipales; de organismos provinciales y nacionales localizados en un territorio; y de organizaciones no gubernamentales. Analizaban temas, elaboraban propuestas, priorizando necesidades y seleccionando opciones de solución; evaluaban las potencialidades de los recursos humanos, naturales e infraestructurales; administraban los bancos zonales de información y los planes, programas y proyectos locales.

⁴⁹² Fueron invitados a participar las municipalidades, las asociaciones de pequeños y medianos productores, las cooperativas, las cámaras de comercio, los colegios profesionales, los representantes eclesiásticos, los representantes del Poder Judicial, integrantes de las fuerzas de seguridad y de asociaciones y dirigentes comunitarios.

de la intermunicipalidad en la que la agrupación es decidida voluntariamente por los gobiernos locales.

El siguiente paso fue crear en cada microrregión una *Agencia Regional de Desarrollo Local* con el fin de elaborar los planes, programas y proyectos regionales; en cada una se creó una *Gerencia Regional*, a cargo de un gerente dependiente administrativamente de los intendentes que conformaron la asociación pese a que su salario era solventado por el gobierno provincial⁴⁹³. Estas gerencias regionales se organizaron en función de los recursos externos disponibles: no se garantizó ningún tipo de estructura organizativa funcional, el gerente ejercía múltiples roles y su experiencia política y su formación técnica hacían todo el trabajo intermunicipal y la clave del afianzamiento micro regional. Su designación era política, dado que su nombramiento resultaba del acuerdo entre los intendentes, aunque generalmente era propuesto por el intendente que lidera el proceso de asociación municipal.

En paralelo, teóricamente en las municipalidades debían crearse *Agencias Locales*, con el fin de promover el desarrollo local y actuar como nexo, aunque no se constituyeron en todos los gobiernos locales; debían identificar las necesidades locales, elaborar las posibles soluciones y prestar apoyo para implementar los distintos planes, programas e inversiones que se canalizaran las asociaciones.

Esta política se detuvo con el recambio de autoridades provinciales en 2007.⁴⁹⁴ Sin embargo, dos años más tarde, el gobernador chaqueño firmó el decreto N° 2.214/09 aplicando en la organización del funcionamiento del Estado la regionalización prevista en la ley N° 5.147 y todos los organismos que poseían una organización territorial propia debían ajustarlas a las uniones regionales de municipios. Esta medida, que puede interpretarse como respaldando la intermunicipalidad, significó su definitiva burocratización, limitándola a una mera regionalización y la pérdida de la dinámica de organización intermunicipal.

1.3. Iniciativas intermunicipales chaqueñas

⁴⁹³ Estaban localizadas en la municipalidad cabecera de cada microrregión, habitualmente gobernada por un intendente del mismo signo político que el oficialismo chaqueño que fuera promovido como líder por el gobierno provincial.

⁴⁹⁴ Desde 1995 hasta 2007, la Unión Cívica Radical había gobernado la provincia; en ese año, el justicialista Jorge Capitanich triunfó frente al ex gobernador radical Ángel Rozas.

En la provincia se desarrollaron ocho experiencias: siete originadas en el marco de la política del plan HACER: Gobierno+Municipios, y una octava, nacida por decisión de la ciudad capital de la provincia, Resistencia.

1.3.1. Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño (también denominada UMDDeSOCh)

Esta fue la primera en conformarse y alcanzar su consolidación: fue favorecida por tener líderes más activos y con mayor perspectiva micro regional. En su origen, frente a la propuesta del gobierno provincial, se auto convocó. Fue creada el 31 de agosto de 2000 y está integrada por las municipalidades de Chorotis (1.455 hab.), Coronel Du Graty (9.140 hab.), Enrique Urién (899 hab.), La Clotilde (3.625 hab.), La Tigra (4.505 hab.), Samuhú (2.223 hab.), San Bernardo (11.101 hab.), Santa Sylvina (9.040 hab.) y Villa Ángela (43.511 hab.).

También en ella, el 18 de diciembre de 2002, se constituyó el primer Consejo Regional de Desarrollo y Planificación Participativa de la provincia⁴⁹⁵; en ese mismo acto, el gobierno provincial le entregó el primer capital semilla, equivalente a dieciocho mil euros.

No presenta grandes logros, aunque mantuvo su voluntad asociativa: en 2010, la Dirección Nacional de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas costó un estudio de factibilidad para la gestión integral de residuos sólidos urbanos, dando cuenta de su funcionamiento.

1.3.2. Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño II

Esta asociación se fundó el 10 de marzo de 2001, integrada por las municipalidades de Charata (27.813 hab.), Corzuela (10.470 hab.), Gancedo (3.737 hab.), General Capdevilla (671 hab.), General Pinedo (15.741 hab.), Hermoso Campo (7.435 hab.) y

⁴⁹⁵ Está integrado por un delegado por cada municipio y cuatro por la comunidad de cada localidad, todos con voz y voto en el Consejo Regional. Además lo integran, sin posibilidad de voto, los delegados de organismos provinciales –de seguridad, de salud, educación, desarrollo social y obras públicas-, de organismos nacionales –la agencia local del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-, y de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, de la Secretaría de Programación y Evaluación de Resultados y del Consejo Económico y Social provinciales.

Las Breñas (26.955 hab.); originalmente también la integró la de Chorotis, aunque posteriormente optó por asociarse a la UMDeSOCh. Resultó la menos activa de las intermunicipalidades chaqueñas.

1.3.3. Consejo Regional de Planificación de la Región Norte Chaqueño (también denominado Microrregión Norte)

La asociación está integrada desde octubre de 2002 por las municipalidades de Ciervo Petiso (1.055 hab.), Colonias Unidas (4.093 hab.), General José de San Martín (31.758 hab.), La Eduvigis (1.816 hab.), Laguna Limpia (1.549 hab.), Pampa Almirón (1.747 hab.), Pampa del Indio (11.558 hab.) y Presidencia Roca (4.987 hab.).

El grupo más dinámico estuvo representado por la municipalidad de General San Martín y la Comisión de Desarrollo de esa localidad, grupo representativo de la actividad privada local⁴⁹⁶. El Consejo Regional comenzó a sesionar legalmente en el 2004 y logró su personería jurídica como organización de *“derecho público no estatal, órgano del SPPER”* (CORPRENOCH, 2004). Siempre su gerencia fue asumida por un equipo de, al menos, dos personas.

Las tareas iniciales desembocaron en la conformación de los Consejos Locales de Planificación en cada uno de los ocho municipios integrante; los mismos se reunían quincenalmente, definiendo los problemas prioritarios a abordar. Esta tarea la acompañaron los promotores locales que se capacitaron periódicamente para tal fin y eran apoyados por la Gerencia Regional y el gobierno provincial.

En forma paralela fueron construyéndose las Mesas de Trabajo, con temáticas que preocupaban a varias localidades y que precisaban del involucramiento de otros actores, que, la mayoría de las veces no tenían participación relevante en los consejos locales. Se crearon las mesas de Tierras⁴⁹⁷; de Jóvenes⁴⁹⁸; de Pequeños Productores⁴⁹⁹;

⁴⁹⁶ Esta comisión funcionaba desde 1998.

⁴⁹⁷ Relevó las colonias y localidades sobre uso y tenencia de la tierra, cuestiones legales y la población campesina sin tierra. También realizó gestiones ante funcionarios municipales, provinciales y nacionales para buscar una alternativa de solución a la situación de los sin tierra en la municipalidad de General José de San Martín. También realizó reuniones con legisladores provinciales y nacionales y el presidente del Instituto de Colonización de la provincia.

⁴⁹⁸ Buscó involucrar a los jóvenes en el proceso de regionalización.

⁴⁹⁹ Realizó talleres con productores sobre la falta de mensura de las sus tierras; imposibilidad de la propiedad rural; escasez de agua potable; falta de viviendas rurales; sobre electrificación rural y el

de Recreación, Deporte y Turismo Rural⁵⁰⁰; de Infraestructura⁵⁰¹; de Recursos Naturales⁵⁰²; y la de Minoridad y Familia.⁵⁰³

Hacia 2006, las reuniones del CORPRENOCH reunían mensualmente una cincuentena de representantes locales, con presencia discontinua de autoridades provinciales y regionales para el tratamiento de temas específicos. Dichas reuniones se hacían rotativamente en las distintas localidades, permitiendo la participación de la población lugareña.

También por entonces se consensuó un plan estratégico a diez años –llamado *Región Norte 2015*– que fue enmarcando las acciones y gestiones de proyectos, recursos y programas a implementar⁵⁰⁴ y una renovada política de comunicación social de sus actividades.

En el Consejo Regional se administraba un Fondo de Desarrollo Regional, que tenía asignada una suma equivalente a doscientos cincuenta mil euros. Por entonces se habían entregado aportes por casi treinta mil euros, en proyectos ganaderos, ladrilleros, de carbón vegetal, carpintería, apicultura, horticultura y turismo.

CORPRENOCH fue distinguida con el aporte de una organización no gubernamental para ejecutar un programa de fortalecimiento y capacitación para equipos técnicos y promotores regional, como así también otorgar financiamiento al sector apícola por un monto equivalente a cuatro mil euros través de un fondo rotatorio, por las

alto costo de la tarifa. Con referentes de las municipalidades de Pampa Almirón, General José de San Martín y Colonias Unidas se profundizó un diagnóstico específico del sector.

⁵⁰⁰ Reactivó la liga rural de fútbol y proyectó una liga interbarrial en General José de San Martín, buscando extenderlas a otras localidades. Respecto del turismo rural, junto con la Estación Experimental El Colorado del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario se realizó un relevamiento de los recursos para conformación de los grupos: Selvas del Río de Oro – Pampa Almirón – Pampa del Indio y General José de San Martín.

⁵⁰¹ Gestionó obras de infraestructura como la pavimentación de rutas y el mantenimiento de otros e inclusión regional en la traza del gasoducto del noroeste argentino. También relevó el número de productores rurales sin electrificación para su posterior inclusión en las futuras obras de provisión.

⁵⁰² Apoyó el proyecto del servicio de agua potable para la localidad de General José de San Martín y promovió los acueductos Río Bermejo–General José de San Martín y Presidencia Roca–Pampa del Indio.

⁵⁰³ Trabajó en un proyecto piloto de derechos sociales de niños y adolescentes en situación de riesgo penal.

⁵⁰⁴ La visión estratégica era que: *“La Región Norte en el 2015 será un territorio integrado, con todos los sectores articulados, con municipios de gestión transparente y participativa y con servicios educativos en todos los niveles incluyendo universitario. Con una producción primaria responsable en el uso racional de los recursos naturales, orientando: La producción hortícola y su agroindustria para el autosustento de la región y el mercado provincial y nacional. La población con empleo e ingresos dignos, con capacidad, nivel educativo y condiciones sociales, que garantizan la calidad de vida en toda la región”*. (REGION NORTE 2015)

potencialidades sobresalientes que tenía entre otros casos identificados en la Primera Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales.⁵⁰⁵

También entonces se firmaron acuerdos con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación para el programa “Más y Mejor Trabajo” y con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para ejecutar subsidios del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

1.3.4. Microrregión Centro - Oeste

Esta asociación se creó el 9 de diciembre de 2000. Estuvo integrada por las municipalidades de Avia Terai (6821 hab.), Campo Largo (10.743 hab.), Concepción del Bermejo (5.830 hab.), Los Frentones (6.610 hab.), Napenay (3.056 hab.), Pampa del Infierno (8.176 hab.), Presidente Roque Sáenz Peña (88.164 hab.) y Taco Pozo (8.470 hab.) y no realizó actividades.

1.3.5. Microrregión Oriental Chaqueña

Estuvo integrada por las municipalidades de Basail (3.256 hab.), Charadai (2.538 hab.), Colonia Benítez (3584 hab.), Colonia Popular (461 hab.), Cote Lai (1.650 hab.), General Vedia (3.513 hab.), Isla del Cerrito (1.624 hab.), La Escondida (3.948 hab.), La Leonesa (10.067 hab.), La Verde (2.995 hab.), Laguna Blanca (594 hab.), Lapachito (1.448 hab.), Las Palmas (6593 hab.), Makallé (4.994 hab.), Margarita Belén (5.547 hab.), Puerto Eva Perón (586 hab.), Puerto Bermejo (1.832 hab.) y Puerto Tirol (9.767 hab.). Fue creada el 14 de agosto de 2001 con las municipalidades de la Región Metropolitana, que luego se separaron para crear la propia.

1.3.6. Microrregión del Impenetrable

Esta microrregión se constituyó el 12 de agosto de 2002, integrada por las municipalidades de El Sauzalito (7.179 hab.), Fuerte Esperanza (2.448 hab.), Juan José

⁵⁰⁵ El proyecto “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microrregional” ejecutado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, al que hemos hecho referencia en la Introducción de esta tesis.

Castelli (36.588 hab.), Miraflores (7.946 hab.), Misión Nueva Pompeya (3.789 hab.), Tres Isletas (24.747 hab.) y Villa Río Bermejito (4.277 hab.). Su integración fue problemática por la debilidad estructural de sus municipalidades integrantes.

En 2009 lograron el financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para elaborar su plan de desarrollo productivo para el mejoramiento de las comunidades rurales, bajo responsabilidad de la organización no gubernamental chaqueña Centro de Promoción y Desarrollo Regional.

1.3.7. Microrregión Centro – Este (también llamada Microrregión Centro)

Se creó en 2001 con la participación de las municipalidades de Capitán Solari (2.123 hab.), Colonia Elisa (4.570 hab.), Las Garcitas (4.244 hab.), Machagai (28.070 hab.), Presidencia de la Plaza (12.231 hab.) y Quitilipi (32.803 hab.) y Villa Berthet (12.209 hab.), aunque recién dos años más tarde se conformó el Consejo Regional que funcionó en plenarios mensuales; y sólo en 2005 se comenzó con la sensibilización en las comunidades locales y se elaboraron los diagnósticos productivos que tomarían con la llegada de un financiamiento del Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que aportó herramientas metodológicas y asistencia para la elaboración de documentos y la propuesta territorial, que privilegiaba el desarrollo de proyectos para pequeños productores, apicultores, pequeños carpinteros, jefes de hogar y desocupados con provisión de centros de servicios, acciones de formación profesional e infraestructura básica para adquirir nuevas tecnologías en los emprendimientos. Esto se complementó con otras líneas de financiamiento puestas a disposición por el gobierno provincial, los Proyectos Federales de Innovación Productiva y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” para continuar complementando acciones.

La microrregión sigue funcionando hasta el presente; una de sus principales acciones es organizar anualmente la Feria Provincial de la Madera.

1.3.8. Consejo Regional de Planificación de la Región Metropolitana

Está integrada desde noviembre de 2003 por las municipalidades de Resistencia (275.962 hab.), Barranqueras (50.823 hab.), Fontana (26.745 hab.) y Puerto Vilelas (8.455 hab.), así como actores privados metropolitanos. La misma no respondió a la política de promoción de las asociaciones intermunicipales desarrollada por el gobierno provincial.

La misma ha intentado desarrollar políticas de transporte y la construcción de nuevos cementerio y centro de disposición final de residuos sólidos urbanos. Señalaba en 2012 la intendenta de Resistencia: *"La Región Metropolitana está consolidada pero es importante esta decisión de ir avanzando"*.

Su estructura es sencilla: el Consejo Regional está integrado por los cuatro intendentes, que van rotando anualmente en su presidencia. Cuenta con una gerencia, tal como las restantes de la provincia.

Entre sus acciones se cuentan programas de microcréditos y asistencia a Pymes⁵⁰⁶. En sus primeros cuatro años de funcionamiento se logró financiar con fondos provinciales más de ciento setenta proyectos productivos por el equivalente a un cuarto de millón de euros y con el Programa de Microcréditos⁵⁰⁷, el primero el equivalente a 1,15 millones de euros beneficiando a más de dos mil emprendimientos; se realizaron distintos cursos de gestión empresarial, manejo de herramientas informáticas para Pymes y de mejoras de los procesos productivos de los cuales se beneficiaron más de trescientos setenta productores.

El otro eje de trabajo consiste en facilitar a las PYMES regionales el acceso a las distintas líneas de asistencia técnica y financieras que existen en la Nación, y para ello en el año 2007 el Consejo Regional Metropolitano firma un convenio con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (la SEPYME) y se puso en marcha la *Agencia de Desarrollo Metropolitana*.⁵⁰⁸

⁵⁰⁶ En ellos, el Programa de Microcréditos para la Economía Social "Padre Carlos Cajade" y el Programa de Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) del Banco de la Nación Argentina

⁵⁰⁷ Es una herramienta financiera que apoya a emprendedores productivos y de servicios que no tienen acceso al mercado formal bancario y que gestiona el citado Consejo Regional junto a otras trece organizaciones sociales.

⁵⁰⁸ A través de ella, las PYMES pudieron acceder a créditos subsidiados del Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) que les permitió consolidar sus empresas e hincar nuevos negocios. Otras empresas accedieron al Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC) que tiene un componente de aportes no reembolsables y está destinado a que las empresas mejoren sus capacidades administrativas y de gestión. La agencia es miembro activo de la Red Nacional de Agencias de Desarrollo.

Actualmente es la única intermunicipalidad provincial que continúa en pleno funcionamiento regular y con personería jurídica propia.

2. Corrientes

2.1. El sistema municipal correntino

La provincia tiene una extensión de 88.199 km² y limita al Norte con la República del Paraguay, al Este con la provincia de Misiones, con las repúblicas Federativa de Brasil y Oriental del Uruguay, al Sur con la provincia de Entre Ríos, y al Oeste con las provincias de Santa Fe y Chaco. En 2010 tenía 992.525 habitantes, el 2,47% de la población argentina, siendo la undécima más poblada del país. Su capital es la ciudad de Corrientes, que cuenta con 346.343 habitantes; la misma se está integrando con el área metropolitana del Gran Resistencia, en la vecina provincia del Chaco.

En 2007 la provincia encaró una reforma constitucional que modificó sustancialmente su sistema municipal.⁵⁰⁹ La Carta Magna, en sus artículos 216a 236, -y la ley N° 6.042 Orgánica de Municipalidades sancionada en 2011 en el caso de las municipalidades que no sancionaron aún su Carta Orgánica- regulan el sistema municipal. La Constitución correntina garantiza la autonomía en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional para todos sus municipalidades e inclusive es la única del país que incorpora el principio de subsidiariedad explícita.⁵¹⁰ Todas las municipalidades correntinas pueden sancionar su Carta Orgánica; existen setenta, de los cuales cuarenta y ocho han sancionado su propia carta orgánica⁵¹¹:

⁵⁰⁹ El doctorando fue el inspirador de dicho régimen municipal, desde su posición de asesor de la Comisión de Régimen Municipal del Frente de Todos, la coalición mayoritaria en la Honorable Convención Constituyente.

⁵¹⁰ El artículo 216 señala: *“Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local”*.

⁵¹¹ Son las municipalidades de Alvear, Bella Vista, Berón de Astrada, Bonpland, CaáCatí, Colonia Libertad, Corrientes Capital, Concepción del Yaguareté Corá, Cruz de los Milagros, CuruzúCuatiá, Empedrado, Esquina, Felipe Yofre, Garruchos, Gobernador Virasoro, Goya, Italbaté, Itatí, Ituzaingó, La Cruz, Lavalle, Lomas de Vallejos, Mariano I. Loza, Mburucuyá, Mercedes, Mocoretá, Monte Caseros, Nueve de Julio, Palmar Grande, Paso de la Patria, Paso de los Libres, Pedro R. Fernández, Perogorria, Ramada Paso, Riachuelo, San Antonio, San Carlos, San Cosme, San Luis del Palmar,

La creación de municipalidades se da en poblados que cuenten con un asentamiento estable de más de mil habitantes de acuerdo al último censo nacional vigente; en los centros de población que no alcanzan el requisito mínimo, pueden organizarse según las disposiciones de la carta orgánica del municipio cabecera de la jurisdicción en la que se encuentren una Delegación o Comisión.

Con respecto a las delimitaciones territoriales de cada jurisdicción, la provincia ha evolucionado de un sistema de ejidos urbanos a uno de ejidos colindantes.

El gobierno municipal está a cargo de un intendente, electo por sufragio universal en fórmula con un vice intendente, con un mandato de cuatro años y con la posibilidad de una reelección consecutiva; y el Concejo Deliberante cuyo número de miembros es fijado por la Carta Orgánica municipal, con la única limitación de su presupuesto, que no puede ser superior al 4% del gasto municipal total: actualmente varían de tres a

Saladas, Santa Ana, Santa Lucía, Santa Rosa, Santo Tomé, Sauce , Tabay, Villa Olivari, Yapeyú y Yataití Calle.

quince miembros⁵¹². Las concejalías duran cuatro años y pueden ser reelegidos por un solo período; la renovación se hace por mitades, en elecciones de medio término⁵¹³.

La estructura demográfica de Corrientes es heterogénea. El promedio de habitantes por municipio en la provincia de Corrientes es de 13.668 personas; ocho de los gobiernos locales no llegan al mínimo poblacional y tres de ellos no llegan siquiera a los quinientos habitantes. En el otro extremo, la ciudad capital correntina es la más populosa del noreste argentina, seguida por la occidental Goya con 87.349 y la oriental Paso de Los Libres con 43.805⁵¹⁴ hace que la municipalidad más poblada sea mil cuatrocientas veces más grande que la más pequeña-Estación Torrent, con 230 habitantes- y que concentre más de un tercio de la población provincial. Esta heterogeneidad se torna mucho más contundente si observamos que uno de cada dos correntinos habita en uno de las tres municipalidades más grandes y los restantes en las sesenta y siete restantes.

⁵¹² Según sus cartas orgánicas, los municipios de Cruz de los Milagros, 9 de Julio, San Antonio y Lomas de Vallejos tienen 3 concejales; Lavalle, 5 concejales; Santo Tomé y Sauce, 7 concejales; Empedrado, San Luis del Palmar, Santa Lucía e Ituzaingó, 9 concejales; Bella Vista, Esquina, Mercedes, Saladas y CuruzúCuatiá, 11 concejales; Paso de los Libres, Monte Caseros y Valentín Virasoro, 13 concejales; Goya y Corrientes Capital, 15 concejales. A su vez, algunos de los municipios regulan -en cada caso de diferente manera- la posibilidad de aumentar este número original de concejales, en caso de que la población se incremente (o disminuya, en algunos casos) en determinada cantidad, lo cual tampoco se encuentra especificado en la mencionada Ley y varía para cada municipio. Por ejemplo, Paso de los Libres establece que los 13 concejales pueden aumentar de 2 por cada 20.000 habitantes que excedan los 50.000; en Esquina los 11 concejales aumentan también en 2 pero por cada 15.000 habitantes que excedan de los 30.000; en Ituzaingó los 9 concejales pueden aumentar de 1 por cada 10.000 habitantes; en CuruzúCuatiá y San Luis del Palmar, pueden aumentar en un concejal por cada 10.000 habitantes que excedan de los 30.000; en Monte Caseros aumentan los concejales al superar los 50.000 habitantes (sin mayores aclaraciones); la carta orgánica de Saladas señala que puede aumentarse el número de concejales de 11 a 13 cuando el municipio supere los 50.000 habitantes (es decir que este sería el número máximo de miembros); el municipio de Empedrado señala en su carta orgánica que **“Podrá aumentarse el número de miembros a través de ordenanza sancionada con mayoría especial de los 2/3 del total de sus miembros” (sin especificar cantidades ni otros parámetros); Corrientes Capital establece como requisito para aumentar sus 15 concejales que se excedan los 270.000 habitantes, incorporando un concejal por cada 18.000 personas que excedan de dicho número; en Cruz de los Milagros los 3 concejales pueden aumentar en 2 por cada 1.000 habitantes pero también se aclara que deberá reducirse si el número de habitantes disminuye en la misma proporción, lo mismo que en Lomas de Vallejos, pero con el requisito de 500 habitantes y que en Santa Lucía pero con el parámetro de 20.000; en el caso de 9 de Julio la carta orgánica indica que “Podrá aumentar su número en proporción de 2 concejales a partir de los 4.000 habitantes y siempre que no superen los 8.000”; finalmente Sauce incluye otros parámetros, con máximos y mínimos: “Podrá aumentar su número en proporción de 2 concejales por cada 5.000 habitantes que excedan los 10.000, estableciéndose como máximo el número de 13 concejales y como mínimo el número de 7 concejales”.**

⁵¹³ Ley Orgánica de Municipalidades N° 6042, artículo 32°.

⁵¹⁴ Datos del Censo 2001.

Las relaciones fiscales entre la provincia y las municipalidades correntinas se basan en el artículo 229 de la Constitución, que indica que son recursos locales las tasas por servicios, los derechos, las patentes, las licencias, las contribuciones por mejoras, las multas y los recargos por contravenciones; el impuesto a los automotores y otros rodados; el impuesto inmobiliario urbano y suburbano; y la participación en todos los ingresos provinciales sin asignación específica. Con ello, las municipalidades lograron un cambio substancial en sus niveles de ingreso, tanto por el aumento de los fondos transferidos como los impuestos cuyo cobro les fue transferido: actualmente la provincia integra la masa coparticipable el 18% de lo recaudado por transferencias nacionales e impuestos provinciales⁵¹⁵, siendo el ejemplo más acabado de descentralización fiscal en Argentina. Respecto de la distribución secundaria, la ley N° 4.752 distribuye los fondos en función de un índice que se calcula en base a datos del último censo nacional, contemplando un 98% en función de la población urbana, suburbana y rural de cada municipalidad y el restante 2% en función inversamente proporcional a la población.

En lo que concierne al control de la gestión económica, presupuestaria, financiera, patrimonial y legal, cada municipalidad puede crear su propio tribunal de cuentas y su Carta Orgánica define sus características: en caso de optar por no hacerlo, se encuentra en obligación de realizar un convenio con el Superior Tribunal de Cuentas de la Provincia.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de Corrientes

El artículo 227 de la Constitución correntina señala que los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales.⁵¹⁶ Este artículo es

⁵¹⁵ Ley de Presupuesto de la Provincia de Corrientes año 2012, artículo 18°.

⁵¹⁶ Este artículo fue redactado inicialmente por el Dr. Enrique Marchiaro. El mismo le fue propuesto al doctorando, que lo incorporó con mínimas modificaciones en la redacción que presentó a la Comisión de Régimen Municipal.

considerado el más abarcador de cuantos regulan este arreglo institucional en Argentina: contempla tanto los fenómenos intermunicipales como supramunicipales, autoriza la articulación con otros gobiernos locales de Corrientes o de otras provincias, de países extranjeros o con organizaciones de la sociedad civil.

La ley Orgánica de Municipalidades también hace explícita la posibilidad de crear microrregiones y asociaciones de municipios -mediante la firma de convenios o realización de acciones conjuntas-, de forma permanente o transitoria, con orientación a intereses comunes. Estas asociaciones también pueden involucrar actores privados, públicos, organizaciones no gubernamentales o de organismos internacionales, e incluso tienen la posibilidad de constituirse como personas jurídicas de derecho público, privado o mixtas. Entre los principales temas de interés común que pueden propender a acciones conjuntas entre municipios, la normativa destaca los siguientes: tránsito, medio ambiente, residuos, indicadores económico-sociales, presupuestos y asuntos contables, ordenamiento territorial y de aguas, planeamiento, desarrollo económico-social, defensa civil, control de epidemias y enfermedades, seguridad, obras públicas de interés regional, y otros temas que puedan exceder el ámbito específicamente local⁵¹⁷.

Respecto de proyectos específicos, con la sanción de la Constitución provincial de 2007, hubo una presentación de un proyecto de ley regulatorio de las asociaciones intermunicipales; el mismo lo presentó la diputada María Inés Fagetti y no tuvo tratamiento legislativo⁵¹⁸.

La provincia no ha desarrollado una política de fomento de la intermunicipalidad. Sólo podemos señalar el empeño puesto por la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Planeamiento del Gobierno de la Provincia de Corrientes para lograr el apoyo de la cooperación francesa que, como hemos visto en distintos casos –las provincias de Buenos Aires, Jujuy y San Luis- tiene a la intermunicipalidad como uno de sus principales intereses hizo que en junio de 2008 se organizara el seminario

⁵¹⁷ Ley Orgánica de Municipalidades N° 6042, artículo 8°.

⁵¹⁸ Este proyecto, inspirado en la legislación bonaerense, regulaba fuertemente al asociativismo intermunicipal. El mismo le fue girado al doctorando para que diera su opinión y dado que la misma fue negativa en términos de los avances que realizaba sobre la autonomía municipal, la diputada Fagetti optó por desestimular su tratamiento y lograr su archivo.

internacional “La intermunicipalidad como herramienta de cohesión social y territorial” con la participación de expertos argentinos y franceses⁵¹⁹.

2.3. Iniciativas intermunicipales correntinas

En la provincia se han desarrollado 14 asociaciones intermunicipales que hemos podido documentar. En una presentación académica (VEGLIA S/F) se hace referencia a tres casos de la década de 1990, sobre los cuales nuestra búsqueda ha sido infructuosa: el Bloque Unido de Intendentes, la Comisión Regional Sureste Correntino y el Ente Corredor Productivo Río Guayquiraró, creado en 1999⁵²⁰. En el completo relevamiento realizado por el gobierno nacional en 2002, ya estas no estaban en funcionamiento; tampoco se encuentran referencias en documentos oficiales o de prensa. Tampoco hemos encontrado referencias sobre la Asociación para el Desarrollo Regional del Sur Correntino⁵²¹.

2.3.1. Microrregión del Sur Correntino y del Norte Entrerriano (también llamada Microrregión del Centro-Sur Correntino)

La más longeva de las intermunicipalidades provinciales fue creada por las municipalidades correntinas de Bonpland (1.063 hab.), Colonia Libertad (1.438 hab.), Curuzú Cuatiá (36.390 hab.), Juan Pujol (1.487 hab.), Mercedes (35.244 hab.), Mariano I. Loza (2.015 hab.), Monte Caseros (24.671 hab.), Mocoetá (6.088 hab.), Paso de los Libres (43.805 hab.) Parada Pucheta (760 hab.), Perugorria (5.685 hab.), Tapebicúa (698 hab.), Sauce (9.151 hab.) y Yapeyú (2.124 hab.) y las entrerrianas Chajarí (30.655 hab.), Villa del Rosario (3.488 hab.), Santa Ana (2.059 hab.) y Federación (13.789 hab.). La microrregión ocupa una zona estratégicamente ubicada en un punto central del MERCOSUR, dado que se encuentra en la frontera tripartita con Brasil y Uruguay.

⁵¹⁹ El doctorando fue el conferencista de apertura, con su conferencia “La intermunicipalidad: una herramienta para la cohesión territorial. El caso argentino”.

⁵²⁰ Sólo hemos podido identificar que se trató de una iniciativa interprovincial, conformado por municipalidades de las provincias de Corrientes y Entre Ríos (VEGLIA S/F: 4)

⁵²¹ Sólo hemos encontrado una única referencia en la hoja de vida de un diputado nacional que se atribuyó su creación.

La misma ha tenido una larga y sinuosa historia desde el 30 de octubre del 2000. Su objetivo inicial fue *“promover la creación de un espacio para la concertación, la cooperación y la complementariedad entre los gobiernos municipales y los actores económicos y sociales”*.

En su creación coincidieron varios procesos: la región sufrió circunstancias económicas complejas, como la desactivación casi completa del ferrocarril y la baja competitividad de los productos locales respecto de las importaciones brasileñas llevaron a estos municipios a asociarse en búsqueda de un desarrollo productivo y a poder afrontar la crisis en mejores posiciones políticas y de cooperación. En ese sentido, uno de los temas claves fue el de desarrollar las potencialidades endógenas de sus economías junto con la mejora en la capacidad de gestión y planeamiento. Tampoco escapa que dos de los intendentes, el mercedino Ricardo Colombi y el casareño Eduardo Galantini –luego compañeros de fórmula para gobernador y vicegobernador del Frente de Todos, en las que triunfarían- proyectaban su futuro político en el gobierno provincial y la creación de esta asociación era funcional a esa estrategia. En cierta forma, la consolidación de esta microrregión representó la emergencia de nuevos actores políticos provinciales de la costa del río Uruguay, frente a los históricos líderes de la costa paranaense: desde 2001 todos los gobernadores provinciales y buena parte de los legisladores nacionales representantes de la provincia son nacidos en la región.

La estructura orgánica de la microrregión es sencilla: un directorio integrado por los intendentes municipales y una gerencia, que históricamente recayó en un residente de la ciudad de Curuzú Cuatiá, con su salario abonado por la microrregión y con la crisis de esta, por la municipalidad de su ciudad.

Entre los temas trabajados por la microrregión se contaron la llegada del gas natural a la zona; la problemática ambiental y la disposición final de los residuos sólidos urbanos –inclusive se evaluó la instalación de una planta en común-; y la reactivación del ferrocarril en la región.

Actualmente la microrregión está desactivada desde 2012, pese a que conserva sus autoridades formales.

2.3.2. Microrregión Sur de la Provincia de Corrientes

La Microrregión Sur de la Provincia de Corrientes comprendió catorce municipalidades: Bonpland (1.063 hab.), Colonia Libertad (1.438 hab.), Curuzú Cuatiá (36.390 hab.), Juan Pujol (1.487 hab.), Mercedes (35.244 hab.), Mariano I. Loza (2.015 hab.), Monte Caseros (24.671 hab.), Mocoretá (6.088 hab.), Paso de los Libres (43.805 hab.) Parada Pucheta (760 hab.), Peruggorría (5.685 hab.), Tapebicué (698 hab.), Sauce (9.151 hab.) y Yapeyú (2.124 hab.). Puede observarse que esta microrregión coincidió con varios de las integrantes de la Microrregión del Sur Correntino y del Norte Entrerriano: ello corresponde a un momento cuando las municipalidades entrerrianas y correntinas se fragmentaron por una disputa alrededor de la instalación de la pastera Botnia sobre la costa del río Uruguay. Los entrerrianos hicieron causa común con los vecinos de Gualaguaychú y su oposición clara a la radicación de pasteras mientras que los correntinos eran favorables a su instalación, dado que ello supondría la industrialización de la madera que crecía en los bosques de estas municipalidades.

En junio de 2007, técnicos del Consejo Federal de Inversiones desarrollaron el “Plan Estratégico de Desarrollo de la Microrregión Sur de la Provincia de Corrientes”, que apuntó a contar con herramientas territoriales conducentes a una estrategia de desarrollo que incluya tres aspectos claves: la determinación de la infraestructura prioritaria, la identificación de las reformas institucionales y la generación de propuestas de acciones de promoción productiva. El mismo fue de carácter tecnocrático e inclusive relevantes actores locales no participaron del mismo.⁵²²

Esta microrregión no perduró en el tiempo y después de 2009, los intendentes entrerrianos volvieron formalmente a participar de la microrregión interprovincial.

2.3.3. Consejo Intermunicipal de la Región Sur – Sureste (CINSUR)

Esta intermunicipalidad fue creada por los intendentes de Alvear (7.917 hab.), Bonpland (1.063 hab.), Curuzú Cuatiá (36.390 hab.), Mercedes (35.244 hab.), Mocoretá (6.088 hab.), de Monte Caseros (24.671 hab.), Parada Pucheta (760 hab.), Paso de Los Libres (5.818 hab.) y Yapeyú (2.124 hab.). No podemos precisar la fecha pero podemos afirmar que fue entre 2001 y 2005, y que su existencia fue efímera.

⁵²² Esto nos fue comunicado cuando coordinamos el Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Monte Caseros en el año 2009.

Si bien algunas de las municipalidades correspondan a las dos iniciativas del sur provincial que presentamos anteriormente, se incorporaron dos municipalidades de otros puntos de la provincia: las de Alvear y Parada Pucheta.

Esta intermunicipalidad pretendió impulsar la implementación de la red domiciliaria de distribución de gas natural en las ciudades correntinas. Este es un viejo tema dado que, aún en la provincia no existe ese servicio. Los intendentes municipales decidieron organizarse para realizar lobby y proponer que, si la empresa concesionaria del gasoducto no hacía las obras, las municipalidades podrían hacerlo a través de una empresa propia. Comentó que *"se podría acceder para que un ente intermunicipal financie la red a través de un financiamiento del BICE⁵²³, una vez obtenidos los permisos necesarios"*.

No obstante esto, la intermunicipalidad no logró su propósito ni la obra de distribución domiciliaria ha llegado a los hogares correntinos.

2.3.4. *Microrregión Centro Norte del Taraguí (también llamada Microrregión Turística del Solar de las Huellas)*

Esta microrregión estuvo integrada por las municipalidades de Colonia Santa Rosa (8.330 hab.), Concepción (4.800 hab.), Saladas (18.349 hab.), San Lorenzo (3.121 hab.), Tabay (2.728 hab.) y Tatacuá (2.553 hab.). La misma se creó a comienzos del siglo y se encuentra en funcionamiento, aunque la misma ha atravesado distintos momentos.

Su componente más vital ha sido un desprendimiento de ella, el corredor turístico Solar de las Huellas Verdes, creado en 2004 y que funcionó hasta fines de 2005; luego, en septiembre de 2007 comenzó una segunda etapa del corredor turístico por impulso de la Subsecretaría de Turismo provincial. En el corredor turístico se sumaron las municipalidades de Caá Catí (7.573 hab.), Colonia Santa Rosa (8.330 hab.), Loreto (2.856 hab.), Mburucuyá (9.012 hab.) y San Miguel (7.396 hab.).

Las acciones se han limitado a la habilitación, en abril de 2010, de la primera Oficina de Informes Turísticos del corredor turístico en la ciudad de Concepción del Yaguareté Corá.

⁵²³ El Banco de Inversión y Comercio Exterior, institución pública que otorga créditos de mediano y largo plazo destinados a la inversión productiva y al comercio exterior. Su único accionista es el Estado Nacional y sólo otorga financiamiento a otras instituciones bancarias.

2.3.5. Microrregión Nordeste de Corrientes

Esta microrregión estuvo integrada por las municipalidades de Alvear (7.917 hab.), Colonia Carlos Pellegrini (880 hab.), Colonia Liebig's (4.080 hab.), Estación Torrent (230 hab.), Garruchos (1.152 hab.), Gobernador Valentín Virasoro (28.756 hab.), Guaviraví (641 hab.), José Rafael Gómez (1.508 hab.), La Cruz (8.751 hab.), San Carlos (3.350 hab.), Santo Tomé (22.364 hab.) y Yapeyú (2.144 hab.). Su funcionamiento fue identificado en 2002, sin mayores referencias posteriores.

2.3.6. Consorcio de Municipios para el Desarrollo Foresto-Industrial de la Región

Este consorcio está integrado por las municipalidades de Ituzaingó (21.610 hab.) y Villa Olivari (1.011 hab.) con el fin de interactuar en cuestiones de interés común: el desarrollo foresto-industrial, la construcción de un puerto sobre el río Paraná y la gestión, planificación e implementación de proyectos. En mayo de 2012 ambos intendentes rubricaron el decreto de creación, a partir de la participación plena e igualitaria de los signatarios.

Los objetivos del consorcio fueron investigar, gestionar, planificar e implementar todo aquello que, siendo atendible desde la incumbencia municipal, coadyuve al desarrollo foresto-industrial de la región; en particular, encarar en forma conjunta y mancomunada los proyectos tendientes a establecer un parque industrial y una terminal portuaria. Una vez establecidos dichos emprendimientos, gestionarlos y explotarlos en forma conjunta y mancomunada.

También promover el tratamiento común de toda aquella problemática que por su naturaleza carezca de solución local; planificar, gestionar y ejecutar todo otro tipo de emprendimiento de interés común y enmarcado en el desarrollo foresto-industrial; promover ante el Gobierno Provincial, y siempre ligado a la actividad foresto-industrial, la descentralización de aquellas competencias y facultades que tengan incidencias en la calidad de vida de la población; promover el incremento de la recaudación municipal y el desarrollo económico regional; promover la integración y

coordinación de las políticas públicas interjurisdiccionales; y gestionar los recursos necesarios para el financiamiento de Estos emprendimientos.

El ente tiene un Concejo de Dirección Ejecutiva conformado por los dos intendentes. Sus atribuciones son la redacción de un Estatuto de Conformación y de un reglamento; y la determinación de las actividades a desarrollar. Es acompañado por un Consejo de Planificación, cuyas funciones serán proponer los temas de carácter regional al Consejo de Dirección Ejecutiva, el que determinará el tratamiento y nivel de desarrollo de los trabajos a realizar.

2.3.7. Microrregión Río Santa Lucía

Esta intermunicipalidad la componen desde el 15 de diciembre de 2005 las municipalidades de Bella Vista (35.350 hab.), Carolina (4.000 hab.), Chavarría (2.337 hab.), Cruz de los Milagros, Gobernador Martínez (3.529 hab.), Goya (87.349 hab.), Lavalle (4783 hab.), Santa Lucía (14.056 hab.) y Yataytí Calle (2.114 hab.). Cabe destacar que la microrregión ha sido liderada por la ciudad de Goya, la segunda ciudad de la provincia y ha contado con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones.⁵²⁴

Tiene una Secretaría Ejecutiva a cargo de un intendente y una Mesa de Intendentes, en la que se eligen un presidente con mandato anual rotativo. En sus estatutos se crearon una Unidad de Coordinación Intermunicipal, un Consejo Consultivo de la microrregión y una Unidad Técnica de Coordinación Operativa, aunque no se han puesto en marcha. Su funcionamiento ha sido regular en el tiempo –se organizan reuniones de alcaldes cada sesenta días para identificar problemas, plantear líneas de acción y hacer proyectos comunes-y ha logrado ser reconocida como representativa de la realidad micro-regional por el gobierno provincial. El proyecto más importante es la Agencia Regional de Desarrollo Productivo Río Santa Lucía (AGENPRO): en algún punto, ambas instituciones se confunden en una sola, al igual que con las políticas de desarrollo económico de la municipalidad de Goya.

⁵²⁴ El principal asesor del intendente de Goya entre 2007 y 2013 –y desde entonces ministro de la Producción de la provincia- ha sido el histórico representante provincial ante el CFI, lo que explica este favoritismo.

La AGENPRO es una asociación civil sin fines de lucro, conformada por socios institucionales públicos –las municipalidades integrantes- y privados⁵²⁵. Brindan servicios de apoyo a pymes, emprendedores y productores agropecuarios, como así también impulsan iniciativas tendientes a promover la competitividad territorial regional. Su dinámica se basa en el funcionamiento de Mesas Territoriales en distintas áreas productivas –del Software; Apícola; Cárnica; Foresto-Industrial; Turismo, Cultura y Deporte; y Comercio Internacional-. Entre los principales programas diseñados se han contado: a) Campo Goyano, de promoción de la comercialización de hortalizas y verduras de pequeños productores de la agricultura familiar en comercios locales; b) Programa Formador, que fomenta la formación emprendedora y la gestión empresarial a través de un apoyo integral que contempla capacitación, financiamiento y seguimiento; c) Padrinos del Desarrollo Local, por el cual los vecinos pagan una cuota para abastecer a comedores comunitarios de niños pobres con productos hortícolas locales; d) 100% Goyano, de implementación de estrategias para fomentar el comercio local y la marca territorial; e) Sistema de Información Territorial, por el cual se constituiría una plataforma web de libre acceso donde se puede hallar información estadística, institucional, mapas e investigaciones del territorio; f) Visita Pyme, por la cual se realizan diagnósticos, asesoramiento y ofertas de nuestros servicios en las instalaciones de pequeñas y medianas empresas; g) Región Sustentable, con el fin de promover el cuidado del ambiente y de los recursos naturales; h) Territorio Global, por el cual recursos humanos altamente calificados oriundos de la región que se encuentran fuera del territorio aportan una mirada global con un enfoque local; y i) Centro de Capacitación Virtual equipado para el dictado de teleconferencias. No obstante este diseño, las acciones han sido más profanas, como la creación de un matadero en común.

Un dato de interés es la búsqueda de vinculación con la Asociación para el Desarrollo Regional del Sur del Departamento Obligado y Norte del Departamento San Javier⁵²⁶ –

⁵²⁵ La Asociación de Comercio, Industria y Producción de Goya; la Cámara Empresarial de Goya; y la Cooperativa de Productores Tabacaleros y Agropecuarios - Corrientes Ltda.

⁵²⁶ Integrada por las comunas santafecinas de Arroyo Ceibal (1.305 hab.), Berna (824 hab.), Colonia Durán (855 hab.), El Arazá (690 hab.), Guadalupe Norte (12.57 hab.), Ingeniero Chanourdié (1.072 hab.), Lanteri (2.559 hab.), La Sarita (1.729 hab.), Las Garzas (1.779 hab.), Los Laureles (1.519 hab.), Nicanor Molina (793 hab.) y Romang (8.543 hab.); y las municipalidades de Avellaneda (25.995 hab.), Malabrigo (7.339 hab.) y Reconquista (73.293 hab.). La analizamos en el capítulo de la Región Centro.

usualmente llamada Asociación para el Desarrollo Regional-, con sede en la santafecina ciudad de Reconquista y cuyo funcionamiento analizaremos en este capítulo. Ambas microrregiones se encuentran separadas por el río Paraná⁵²⁷ y la construcción del puente Reconquista-Goya es una vieja aspiración de los habitantes de la zona desde hace décadas. Para ello se han organizado al menos dos seminarios de integración inter-provincial, bajo la denominación de Macro-Región Nordeste Santafesino-Suroeste Correntino (NESOC), aunque la misma nunca se constituyó formalmente.

2.3.8. Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo (llamada AACoDe)

Esta iniciativa fue integrada por las municipalidades de Corrientes (321.902 hab.) y de Resistencia (275.962 hab.) junto con la Universidad Nacional del Nordeste⁵²⁸. El convenio fue suscripto en marzo de 2008 y respondió a la voluntad política de estas instituciones, de articular sus recursos orientándolos a los procesos de desarrollo del territorio compartido. Cabe consignar que esta ha sido un ejemplo único en la Argentina, dado que en la iniciativa coincidían dos capitales provinciales con sus respectivas áreas metropolitanas, el Gran Corrientes⁵²⁹ y el Gran Resistencia⁵³⁰. Si bien territorialmente ambas áreas no forman una única área, porque se encuentran separadas por unos 15 kilómetros, incluyendo el río Paraná y el albardón inundable de la ribera chaqueña, sí están funcionalmente unidas por la vida cotidiana de sus habitantes.

También es excepcional por dos razones: es único caso nacional que logró apoyo de la cooperación hispana, dado que la Agencia Española de Cooperación Internacional para

⁵²⁷ Ambas ciudades están unidas por una balsa que las comunica dos veces al día.

⁵²⁸ Esta es una universidad pública de la Argentina con rectorado en la ciudad de Corrientes y vicerrectorado en Resistencia, provincias de Corrientes y del Chaco, respectivamente. También posee extensiones áulicas ubicadas en las ciudades chaqueñas de Charata, Juan José Castelli y General Pinedo y en las ciudades correntinas de Goya, Paso de los Libres, Ituzaingó, Santo Tomé, Esquina y CruzúCuatiá. Cuenta con casi cincuenta mil estudiantes aproximadamente, distribuidos en once facultades.

⁵²⁹ El Gran Corrientes es el aglomerado urbano formado como consecuencia de la expansión de la ciudad de Corrientes sobre los municipios aledaños de Riachuelo, Laguna Brava, San Cayetano y Santa Ana. Contaba en 2010 con 346.334 habitantes.

⁵³⁰ El Gran Resistencia es el aglomerado urbano conformado por las ciudades de Resistencia, Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas; cada una de ellas cuenta con su municipalidad. Su población era, en 2010, de 385.726 habitantes

el Desarrollo financió el Proyecto Formación de Formadores por la suma de ochenta mil euros, siendo este el principal proyecto que desarrollaría la agencia; y porque es la única iniciativa que contó con la participación de una universidad nacional.

El objetivo general fue impulsar una política de internacionalización de ambas capitales y la gestión articulada de recursos de cooperación para el desarrollo, provenientes de organismos nacionales e internacionales, orientándolos con una visión estratégica compartida, a procesos de desarrollo integral microrregionales. Cabe consignar que la municipalidad de Resistencia tenía más avanzada la ejecución de políticas de desarrollo económico local mientras que la de Corrientes, por influencia del gobierno provincial residente en ella, una más activa política de cooperación internacional.

Entre sus objetivos específicos, se contaban el contribuir a la definición de estrategias consensuadas para el posicionamiento internacional de la región, a través de la articulación institucional de los gobiernos municipales de ambas ciudades –que, por entonces, compartían administraciones del mismo partido político⁵³¹, lo que facilitaba la confianza entre ambas- y de la Universidad, con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector privado, otros gobiernos de los municipios insertos en el territorio de influencia de ambas capitales y con organismos provinciales de ambas provincias. También se buscaba conformar equipos profesionalizados para la formulación de proyectos de cooperación al desarrollo y para la gestión de los mismos ante organismos públicos o privados de origen nacional e internacional⁵³².

En cuanto al principal instrumento legal, sólo se contó con el acuerdo constitutivo rubricado el 18 de marzo de 2008. Vinculado a él se sancionaron la designación de los representantes ante la Mesa Ejecutiva y asignación de fondos ordinarios operativos (Decreto N° 1996/08 de la Municipalidad de Corrientes y N° 1386/08 de la Municipalidad de Resistencia); la ratificación del Consejo Superior de la Universidad

⁵³¹ La Unión Cívica Radical.

⁵³² Cabe consignar que la Universidad Nacional del Nordeste tenía un activo trabajo en el tema, destacándose de otras. En 2008, para lograr mayor articulación en el tema municipal, la Subsecretaría de Vinculación y Transferencia para el Desarrollo Sustentable de esa universidad se dirigió a la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, formulándose los proyectos “Red de Universidades Latinoamericanas para el Fomento de la Cooperación Descentralizada en Procesos de Desarrollo Local” –junto con la colombiana Universidad del Tolima- y Red de Universidades Latinoamericanas para el Fomento de la Cooperación Descentralizada en Procesos de Desarrollo Local II” –junto con la Universidad del Tolima y la argentina Universidad Nacional de Formosa- que se desarrollaron entre 2008 y 2012. El doctorando se desempeñó como integrante de ambos proyectos.

Nacional del Nordeste (Resolución C.S. Nº 323/08) de la constitución de la AACoDe y la Resolución R. Nº4191/08 de designación de representantes.

El gobierno de la Agencia Abierta estaba a cargo de una Mesa Ejecutiva integrada por seis representantes de las tres instituciones. Contaba con un gerente, cargo que recayó en un consultor correntino⁵³³.

Entre las actividades desarrolladas se contaron el seminario internacional “Instrumentos de gestión para el desarrollo local en ciudades intermedias. Gobernanza del desarrollo turístico regional”, desarrollada por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación y el Programa de Naciones unidas para el Desarrollo en ambas ciudades, entre el 13 al 17 de mayo de 2008; el seminario Internacional “Instrumentos de gestión para el desarrollo local en Ciudades intermedias. El financiamiento de la ciudad pública” desarrollado entre los días 10 al 13 de junio de 2008; y el seminario internacional “Procesos de Descentralización Municipal en el Cono Sur. Balance a tres décadas”, organizado junto con la Unión Iberoamericana de Municipalistas entre los días 5 y 7 de agosto de 2008⁵³⁴.

Entre los proyectos presentados ante organismos financieros internacionales, se contaron actividades de los proyectos “Fortalecimiento institucional de la Agencia Abierta de Cooperación Abierta de Cooperación al Desarrollo a partir de la formulación de estrategias compartidas, orientadas a la inclusión social en el Conurbano Corrientes-Resistencia”, apoyado por la Delegación de la Comisión Europea en Argentina, en abril de 2008; “Fortalecimiento institucional de la Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo como ámbito de gobernanza para el desarrollo del conurbano Corrientes Resistencia”, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, en septiembre de 2008; y “Programa de conformación y/o consolidación de Distritos Industriales en la Microrregión Corrientes-Resistencia”, en septiembre de 2008.

Otras actividades fueron la búsqueda de financiamiento ante la Unidad de Preinversión de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación; la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio

⁵³³ Miguel Ángel Benítez, que fue entrevistado por el doctorando, en 2008 y 2009.

⁵³⁴ Cabe consignar que el doctorando fue conferencista en este seminario, con su presentación “Análisis de las políticas de descentralización en Argentina”.

de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación; la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; la Embajada de la República Francesa en Argentina; y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Adicionalmente a la búsqueda de financiamiento, se propuso desarrollar múltiples tareas, como la construcción de indicadores territoriales; definir estrategias de comunicación de la agencia micro regional, mediante la creación de una página web, un isologotipo y concientización de la visión metropolitana; la elaboración de un “mapa inventario” que contuviera la infraestructura, condiciones territoriales y urbanas existentes, actores y proyectos claves que posibiliten generar riqueza aumentando el valor de la ciudad. Entre los proyectos a desarrollar se contaban seis áreas: la gestión de las políticas de suelo, para generar y captar la renta urbana; organización regional para la orientación de inversiones públicas nacionales provinciales que contribuyan al acopio de tierras para las ciudades; la promoción del turismo regional; el sistema de transporte metropolitano; el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos; la formación de recursos humanos para el desarrollo; la elaboración de un plano metropolitano sobre los proyectos comunes existentes y potenciales, que incluya un esquema de la macro zonificación regional. Puede verse en todas las iniciativas una impronta de temas urbanos, acorde con el perfil proveniente de sus impulsores, provenientes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

Pese a la fuerte expansión inicial del proyecto, para 2009 el proyecto ya comenzó a decaer: la crisis económica mundial redujo la posibilidad de conseguir financiamiento internacional y, sobre todo, por los resultados de las elecciones provinciales y municipales en la provincia de Corrientes. El ex gobernador provincial Ricardo Colombi (2001-2005), candidato por la Alianza Encuentro por Corrientes, venció en las urnas a su primo, el gobernador Arturo Colombi (2005-2009); y el justicialista Carlos Mauricio Espíndola venció a su contrincante radical: ello supuso que los dirigentes radicales correntinos que había participado del impulso de la Agencia Abierta –incluyendo los representantes universitarios- migraran al gobierno provincial y abandonaran este proyecto. Adicionalmente, el distinto signo político de las administraciones chaqueña y correntina terminó de sellar la suerte de esta iniciativa intermunicipal.

2.3.9. Microrregión Solar de las Huellas (también denominada Microrregión Centro Norte)

Esta microrregión está integrada por las municipalidades de Caá Catí (7573 hab.), Colonia Santa Rosa (8330 hab.), Concepción (4.800 hab.), Loreto (2.856 hab.), Mburucuyá (9.012 hab.), San Luis del Palmar (15.347 hab.), Saladas (18.349 hab.), San Miguel (7.396 hab.), Santa Ana (2.942 hab.) y Tabay (2.728 hab.). Esta región se ubica al occidente de los Esteros del Iberá, el segundo humedal más grande del mundo, un paraíso natural que recibe turistas internacionales de altos ingresos.

El lanzamiento de la iniciativa fue el 14 de febrero de 2010. La misma nació con el programa provincial Acompañamiento al Desarrollo Turístico de Micro Región Centro Norte. No se encuentran nuevas referencias desde agosto de 2012, aunque el Ministerio de Turismo sigue promoviendo la microrregión como destino recreativo.

2.3.9. Micro Región de Corrientes

La misma se conformó a partir de una Carta de Intención firmada en agosto de 2006 por los intendentes municipales de Corrientes (321.902 hab.), Empedrado (14.721 hab.), Herlitzka (1.166 hab.), Itatí (7.902 hab.), Paso de la Patria (5.818 hab.), Ramada Paso (872 hab.), Riachuelo (3.668 hab.), San Luis del Palmar (15.347 hab.), Santa Ana (2.942 hab.), San Cosme (4429 hab.). El 21 de diciembre se rubricó el convenio marco de institucionalización, aunque su desarrollo fue posponiéndose porque en ese tiempo funcionaba la Honorable Convención Constituyente de la provincia, que significó una transformación profunda del régimen municipal correntino.

En junio de 2007, la microrregión organizó una actividad, denominada “La Asociación Intermunicipal como Herramienta para el Desarrollo Local”, sobre las posibilidades que ofrecía el nuevo marco constitucional para su funcionamiento⁵³⁵. En la misma se plantearon temas como la constitución de un juzgado intermunicipal de faltas, proyecto que entusiasmó a los intendentes de las municipalidades más pequeñas. No obstante ello, el proyecto no prosperó.

⁵³⁵ El mismo estuvo a cargo del doctorando.

2.3.10. Ruta Productiva

Esta iniciativa, que data de septiembre de 2006, tuvo por objetivo impulsar a los pequeños productores rurales. Unió a las municipalidades de 9 de Julio (2.671 hab.), Chavarría (2.337 hab.), Pedro Rodolfo Fernández (2.058 hab.), San Roque (10.885 hab.), Taatacuá (2.553 hab.) y Tabay (2.728 hab.).

Entre los objetivos planteados, se contaron incentivar el turismo, la cultura y la producción, tanto fortaleciendo el mercado regional como lograr la inserción en mercados de mayor tamaño. Sobre este último tema, se construyó un galpón de usos múltiples para que los pequeños productores puedan utilizarla. Con posterioridad a su creación no se encuentran nuevas referencias.

2.3.11. Micro Región del Humedal

Esta microrregión nació en 2007 creada por las municipalidades de Berón de Astrada (2.461 hab.), Concepción (4.800 hab.), Itáibaté (4.115 hab.), Loreto (2.856 hab.), Nuestra Señora del Rosario de CaáCatí (7.573 hab.), Saladas (18.349 hab.), San Antonio de Apipé (1.525 hab.), San Miguel (7396 hab.), Santa Rosa (7143 hab.), Tabay (2.728 hab.), Tatacuá (2.553 hab.) y Villa Olivari (1.011 hab.) con el fin de promover el desarrollo económico en la región. Puede observarse que algunas municipalidades habían formado parte de la fallida intermunicipalidad Ruta Productiva.

Uno de los proyectos más ambiciosos de esta microrregión fue la posibilidad de producir café, un producto exótico en la Argentina. Más recientemente, la iniciativa ha contado con el reconocimiento del gobierno provincial, que la ha consolidado como interlocutora de proyectos territoriales, aunque la iniciativa no cuenta con una activa dinámica intermunicipal.

2.3.12. Microrregión Tierra Colorada

En 2006 cobró fuerza la posibilidad de constituir una microrregión entre las municipalidades de Garruchos (1.508 hab.), Ituzaingó (21.610 hab.), José Rafael

Gómez⁵³⁶ (1.152 hab.) y Santo Tomé (22.634 hab.). Su objetivo sería lograr contrarrestar el proyecto de creación del Departamento Virasoro, promovido por el intendente⁵³⁷ de la municipalidad de Gobernador Valentín Virasoro (30.666 hab.), donde se asentaba la principal empresa productora de yerba mate del país. Sin embargo, el proyecto se diluyó durante el proyecto de reforma.

Su denominación no debe confundirse con la región productiva homónima promovida recientemente por el gobierno provincial ni con la Microrregión de la Yerba Mate y de la Tierra Colorada, promovida por municipalidades misioneras y en la que también participan las municipalidades correntinas de Colonia Liebig's, Gobernador Valentín Virasoro y San Carlos.

2.3.13. Asociación de Municipios de Frontera Integrantes del MERCOSUR –también llamada Asociación de Municipios de Frontera Integrados del MERCOSUR o Asociación de Municipios de Fronteras Integradas del MERCOSUR- (AMFIM)

Esta intermunicipal transfronteriza fue creada en diciembre de 2003 por las municipalidades correntinas de Colonia Libertad (1.438 hab.), Curuzú Cuatiá (36.390 hab.), Mburucuyá (9.252 hab.), Monte Caseros (24.671 hab.), Mercedes (35.244 hab.), Paso de los Libres (43.805 hab.); las brasileñas de Alegrete (78.768 hab.), Barra do Quaraí (4.012 hab.), Itacurubi (3.441 hab.), Manoel Vaina (7.074 hab.), Quaraí (23.604 hab.), Santana do Livramento (83.324 hab.), Sao Borja (61.671 hab.) y Sao Gabriel (60.425 hab.), todos en el Estado de Río Grande del Sur. El encuentro estuvo promovido como una extensión transfronteriza por la brasileña Asociación de Municipios de Frontera Oeste (AMFRO)⁵³⁸. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó más allá de los documentos fundacionales.

En junio de 2007 comenzó una nueva etapa, promovida por el intendente de Paso de Los Libres. La misma se creó con la participación de la Microrregión del Centrosur Correntino y Noreste Entrerriano –integrada por entonces por las municipalidades

⁵³⁶ Es conocido como Garabí o Colonia Garabí.

⁵³⁷ El intendente Rodolfo "Rudy" Fernández, que poco después sería electo como diputado nacional por la Unión Cívica Radical (2009-2013).

⁵³⁸ Esta Asociación de Municipios de la Frontera Oeste – RS se creó en noviembre de 1963. Tiene como objetivo defender los intereses de los municipios integrantes ante el gobierno federal y estatal, la búsqueda de soluciones y alternativas viables. Ver: www.amfro.org.br

correntinas de Bonpland, Colonia Libertad, Curuzú Cuatiá, Juan Pujol, Mariano I. Loza, Mercedes, Mocoretá, Monte Caseros y Paso de los Libres; y la entrerriana de Santa Ana; la prefectura brasileña de Uruguaiana (125.507 hab.); y la intendencia departamental uruguaya de Artigas (73.378 hab.).

Más ecléctica fue la participación de instituciones académicas nacionales y de organizaciones sociales de los tres países, aunque habitualmente se invitaba a personalidades pero sin aportar una representación institucional.

Estaba dirigida por un triunvirato integrado por un coordinador por los gobiernos locales de cada país. Contaba con dos Foros, el Social y el Económico-Productivo y el Grupo de Trabajo Académico, Científico y Tecnológico.

Los proyectos eran ambiciosos y escapaban a las capacidades territoriales de sus socios. El primero fue la creación de un Observatorio de la Triple Frontera, dado que en la región colindan los lindes argentina, brasileña y uruguaya; otro, la creación de un Corredor Intermunicipal “Paralelo 30” que uniría a la localidad brasileña de Porto Alegre (1.509.939 hab.), pasando por el puente de Paso de Los Libres -el más austral entre Argentina y Brasil- con la ciudad chilena de Coquimbo (106.492 hab.) a través del futuro túnel de Aguas Negras⁵³⁹, promoviéndose la recuperación de los ramales ferroviarios para lograr la unión logística de los océanos Atlántico y Pacífico.

También se planteó la creación de la plataforma Portal Sur, integrada por entidades públicas, académicas, privadas y no gubernamentales, para asegurar una articulación regional sustentable y el acceso a los mercados internacionales en términos de comercio justo. La misma sería promovida por una asociación civil brasileña llamada Agencia de Cooperación Territorios y Agenda 21 “ACTA 21”.

El último registro de actuación de esta microrregión transfronteriza data de septiembre de 2008, cuando organizó su segunda reunión.

2.3.14. Microrregión Turística Esteros del Iberá

⁵³⁹ Cabe consignar que, ocho años más tarde, el proyecto de construcción de este túnel aún está pendiente.

Esta iniciativa intermunicipal nació por influencia de Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes del Ministerio de Turismo de la Nación⁵⁴⁰. La misma fue creada en 2012 por las municipalidades de Colonia Carlos Pellegrini (641 hab.), Concepción (4.800 hab.), Corrientes (321.902 hab.), Chavarría (2.671 hab.), Felipe Yofre (1.947 hab.), Ituzaingó (21.610 hab.), La Cruz (8.591 hab.), Loreto (2.856 hab.), Mburucuyá (9.252 hab.), Palmar Grande (1.415 hab.), Santo Tomé (22.634 hab.) y Villa Olivari (1.011 hab.) y su finalidad exclusiva fue la promoción turística. Participan de sus actividades las autoridades del Parque Nacional Mburucuyá⁵⁴¹.

Esta intermunicipalidad llevó adelante, con financiamiento nacional, un diagnóstico y, con posterioridad, asistencia crediticia para la incubación de nuevos emprendimientos turísticos del sector privado. En 2014 se logró un nuevo financiamiento nacional para la elaboración de un Manual de Obras Públicas Turísticas.

3. Formosa

3.1. El sistema municipal formoseño

Esta jurisdicción tiene una extensión de 88.199 km² y limita al Norte y al Este con la República del Paraguay, al Sur con la provincia del Chaco, y al Oeste con la provincia de Salta. En 2010 tenía 530.162 habitantes, el 1,32% de la población argentina, siendo la octava menos poblada del país. La tasa bruta de natalidad es la más alta del país y el crecimiento demográfico duplica al nacional. Su capital es Formosa, que cuenta con 198.074 habitantes.

El régimen municipal se rige por la Constitución provincial sancionada en 2003 que determinó su organización en los artículos 177a 186; y por la ley N° 1.028 Orgánica de Municipios aprobada en 1992. Dado que ninguna municipalidad aprobó su plan

⁵⁴⁰ Previamente, otros proyectos promovidos fueron la Incubadora de Empresas Turísticas en el Corredor Tucumán-Catamarca en el año 2007; en 2010 el Centro de Apoyo a Emprendedores Turísticos (CAET) en la ciudad de Resistencia, provincia de Chaco; en el año 2011 la Incubadora de Empresas Turísticas en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos.

⁵⁴¹ El Parque Nacional Mburucuyá es un área protegida de 17 660 ha pertenecientes a la ecorregión de los Esteros del Iberá.

ordenador en los términos exigidos por el artículo constitucional 180, no se sancionaron Cartas Orgánicas y todas se rigen por la ley.

Las normas establecen tres tipos de gobiernos locales: los centros poblados a partir de mil habitantes, *municipalidades* –que son categorizadas en tres tipos, de primera⁵⁴², de segunda⁵⁴³ y de tercera⁵⁴⁴- y los que cuentan más de quinientos y menos de mil habitantes, son *comisiones de fomento*. La Ley orgánica municipal estableció además la creación de *juntas vecinales* para las poblaciones con menos de quinientos habitantes: actúan en la zona de influencia de los municipios, como ente representativo de Poder Representativo de la Provincia y no administran un presupuesto. La provincia tiene veintisiete municipalidades, diez comisiones de fomento⁵⁴⁵ y dieciocho juntas vecinales⁵⁴⁶.

Las municipalidades están a cargo de un intendente, electo por el sufragio popular para el ejercicio de un período de cuatro años y con reelección indefinida; y un Concejo Deliberante integrado por concejales⁵⁴⁷ con un mandato equivalente y que se renueva por mitades en elecciones de medio término. Las elecciones municipales son simultáneas a las nacionales y provincial; para la elección de intendente se utiliza el sistema de lemas⁵⁴⁸ y para las de concejales se aplica primero el sistema D'Hondt, primero entre lemas y luego entre sub-lemas.

⁵⁴² Los que excedan los treinta mil habitantes serán de primera categoría. Son dos municipalidades, la ciudad capital y la ciudad de Clorinda, unida por un puente internacional con Asunción, la capital de la República del Paraguay.

⁵⁴³ Los que tengan más de cinco mil habitantes y no excedan los treinta mil, de segunda categoría. Son seis: El Colorado, Ibarreta, Ingeniero Juárez, Laguna Blanca, Las Lomitas y Pirané.

⁵⁴⁴ Los centros cuya población no sea inferior a los un mil habitantes y no exceda de los cinco mil habitantes, serán de tercera categoría. Son las de Comandante Fontana, Palo Santo, Misión San Francisco de Laishi, General Belgrano, Estanislao del Campo, Pozo del Tigre, Mayor Vicente E. Villafañe, Riacho He-He, El Espinillo, Villa Dos Trece, Villa General Güemes, San Martín II, Laguna Yema, General Lucio Victorio Mansilla, Herradura, Laguna Naick Neck, Misión Tacaaglé, El Chorro y Villa Escolar.

⁵⁴⁵ Las comisiones de fomento de Tres Lagunas, Gran Guardia, Fortín Cabo 1º Lugones, Los Chiriguano, Subteniente Perín, Siete Palmas, Colonia Pastoril, Buena Vista, San Hilario y Pozo de Maza.

⁵⁴⁶ Las juntas vecinales de Villa del Carmen, El Potrillo, Mojón de Fierro, Riacho Negro, Tatané, Portón Negro, Mariano Boedo, Posta Cambio Zalazar, Banco Payaguá, Pozo del Mortero, Palma Sola, Colonia Sarmiento, Juan G. Bazán, Bartolomé de las Casas, El Recreo, San Martín I, Fortín Sargento 1º Leyes y Laguna Gallo.

⁵⁴⁷ Dicho consejo municipal se integra conforme con la base poblacional: a partir de 1.000 y hasta 15.000 habitantes: cuatro concejales; a partir de 15.001 y hasta 30.000 habitante, seis concejales; a partir de 30.001 y hasta 60.000 habitantes, ocho concejales; a partir de 60.001 y hasta 100.000 habitantes, diez concejales.; más de 100.000 habitantes, doce concejales, más dos por cada 80.000 habitantes, o fracción no inferior a 60.000.

⁵⁴⁸ Es importante mencionar que en la Provincia de Misiones rige para las elecciones a nivel municipal el sistema de lemas, esto significa que en las elecciones locales se permiten la existencia de sublemas,

Las Juntas Vecinales estarán constituidas por un presidente, un secretario, un tesorero, y cuatro vocales: serán designados por el vecindario y reconocidos por el Poder Ejecutivo provincial y no cuentan con remuneración.

La estructura administrativa de los gobiernos locales está reglada por el artículo 102 de la ley N° 1.028: las municipalidades de primera categoría tendrán un máximo de tres y hasta cinco subsecretarías; los de segunda, hasta dos secretarías y un máximo de tres subsecretarías; y los de tercera categoría, así como las Comisiones de Fomento, sólo pueden tener una subsecretaría general.

El ejido alcanzará la zona beneficiada por los servicios comunales de forma permanente, considerando las zonas que los gobiernos locales prevean en el ensanche de la localidad; ello supone que incluyen las áreas urbanas y periurbanas próximas, lo cual deja un área intersticial de carácter rural y competencia provincial. Informalmente, por pedido del gobierno provincial, los intendentes extienden su jurisdicción para la atención de la población rural.⁵⁴⁹

En términos demográficos, sólo seis municipalidades superan los 10.000 habitantes y treinta y una municipalidades tienen menos de 10.000 habitantes, observándose el fenómeno de inframunicipalismo. La provincia de Formosa tiene el 44,2% de su población concentrada en la capital provincial.

La provincia de Formosa es la de mayor dependencia del Estado federal, lo que condiciona el gasto municipal. Las relaciones fiscales con los gobiernos locales se regulan por la ley N° 766, sancionada en 1987. La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de la suma que reciba la Provincia en concepto de la coparticipación federal de impuestos; los importes que recaude la Provincia en concepto de los impuestos a los Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliarios, Lotería y Espectáculos Públicos.

que adhieren a un partido o coalición de partidos al que se denomina lema. El sistema funciona del siguiente modo, en las elecciones a intendentes y/o concejales, los ciudadanos emiten su voto por el sublema que eligen; luego, en el recuento de votos se realiza la sumatoria de sufragios de los sublemas agrupados en el mismo lema, de allí surge el lema ganador. El sublema con más votos dentro del lema ganador es el que se impone sobre los otros sublemas.

⁵⁴⁹ Es por eso que ante la necesidad de dar una respuesta más eficiente a las necesidades de la población y cumplimiento del artículo 6º de la citada ley es que se crearon en la provincia de Formosa las Áreas Programáticas y Distritos para influir en las zonas rurales lindantes con los ejidos municipales y facilitar la prestación de determinados servicios, planes asistenciales, de desarrollo, etc. Son delimitaciones compatibles con las áreas de competencia reales de los municipios.

El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley en su artículo 3º, se distribuirá de la siguiente forma: el ochenta y ocho por ciento (88%) en forma automática a la Provincia; el diez por ciento (10%) en forma automática al conjunto de Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia. El dos por ciento (2%) para el fondo de Aportes del Tesoro Provincial a las Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia.

La distribución del monto que resulte por aplicación del artículo 4º, inciso b) se efectuará entre las municipalidades y Comisiones de Fomento, de acuerdo con un coeficiente de coparticipación que parte de los siguientes parámetros: 40% de acuerdo con la población entre las municipalidades y Comisiones de Fomento, considerándose a tal efecto los datos poblacionales de la zona urbana y su área de influencia; 30% de acuerdo con los recursos de jurisdicción municipal percibidos por las Municipalidades y Comisiones de Fomento en el año inmediato anterior; 30% en partes iguales entre las Municipalidades y Comisiones de Fomento.

El control presupuestario municipal está a cargo del Tribunal de Cuentas provincial.

3.2. La intermunicipalidad en la Provincia de Formosa

La Constitución provincial no hace referencia a la intermunicipalidad. Sí la ley N° 1.028 Orgánica de Municipios, en sus artículos 46 al 49. El primero autoriza la formación de consorcios para la prestación de servicios públicos, y realización de obras públicas, y realización de obras públicas; estos podrán ser intermunicipales, supramunicipales o con los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de las entidades de servicios.

Resulta original para el país el artículo 48, que autoriza la creación de gravámenes destinado al solo objeto de financiar la ejecución de esas obras y servicios intermunicipales. El mismo podrá consistir en la creación de un gravamen originario, o en un adicional sobre los existentes en la comuna.

La provincia no ha desarrollado una política específica para el fomento de la intermunicipalidad.

3.3. Experiencias intermunicipales formoseñas

3.3.1. Microrregión Centro Este

Esta microrregión nació en noviembre de 2009, con el aval de la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública de la Provincia de Formosa, por la decisión de las municipalidades de Pirané (19.124 hab.) y Palo Santo (5.324 hab.). Cabe consignar el asesoramiento de la Fundación Arandú, liderada por el gerente general de la Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo de la provincia de Corrientes, que tuvo un papel destacado en la promoción de esta microrregión. La principal actividad realizada fue el desarrollo de actividades de planificación estratégica aunque no se encuentran mayores referencias sobre la misma.

3.3.2. Microrregión del Sur de la Provincia de Formosa

Estuvo integrada por las municipalidades de El Colorado (12.780 hab.), Mayor Vicente E. Villafañe (3.720 hab.) y Villa Dos Trece (3.397 hab.) y la comisión de fomento de Gran Guardia (1024 hab.). La misma aparece citada en dos documentos: en la Encuesta de Microrregiones Argentinas elaborada en 2003 y también funcionaba en 2006 cuando se realizó la Primera Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales, aunque el informante clave no pudo precisar desde cuándo⁵⁵⁰.

La misma formalizó en un convenio intermunicipal y realizó regularmente reuniones de intendentes y funcionarios municipales. Su financiamiento se originaba en aportes regulares de los gobiernos locales y extraordinarios de otras fuentes. Su principal proyecto fue la construcción de un único matadero intermunicipal y no se encuentran nuevas referencias sobre su funcionamiento desde 2006.

4. Misiones

4.1. El sistema municipal misionero

⁵⁵⁰ Licandro Villasanti, secretario general de la Municipalidad de Gran Guardia.

Esta provincia tiene una superficie de 29.801 km². Limita al Este y Sur con la República Federativa del Brasil, al Norte con la República del Paraguay y al Oeste con la provincia de Corrientes. En 2010 tenía 1.101.593 habitantes, el 2,74% de la población argentina, siendo la más densamente habitada del país. Su capital es Posadas, que cuenta con 277.564 habitantes y se encuentra unida por un puente internacional con la ciudad de Encarnación, la tercera más poblada de la República del Paraguay.

Los pilares del régimen local son la Constitución provincial sancionada en 1958 – aunque sufrió modificaciones parciales en 1974, 1988 y 1988- y la ley Orgánica de Municipalidades es la N° 257, aprobada en 1964 aunque con múltiples modificaciones hasta el presente⁵⁵¹. Las municipalidades de Apóstoles, El Soberbio, Eldorado, Montecarlo, Leandro N. Alem, Oberá, Posadas, Puerto Iguazú y Puerto Rico se rigen por sus Cartas Orgánicas.

La provincia reconoce sólo un tipo de gobierno local, las municipalidades, que se categorizan de acuerdo al artículo 162 de la ley Orgánica de Municipalidades en tres tipos: los centros cuya población no exceda de cuatrocientos habitantes son de tercera categoría; los que tienen más de cuatrocientos y no exceden de diez mil, son de segunda categoría y los que exceden dicho número son de primera categoría. Cabe aclarar que la ley N° 3.848 aprobada en 2002 elevó a segunda categoría a todas las municipalidades de tercera.

Las setenta y cinco municipalidades misioneras abarcan la totalidad del territorio, dado que la provincia está regida por el *sistema de ejidos colindantes*: toda la extensión del territorio queda comprendida dentro de los gobiernos locales, que limitan entre sí, esto implica tanto áreas urbanas como rurales.

El gobierno de las municipalidades⁵⁵² es ejercido por un Departamento Ejecutivo y otro deliberativo. El primero está a cargo de un intendente electo a simple pluralidad de sufragios⁵⁵³ y los concejales por el sistema de representación proporcional.⁵⁵⁴ Los

⁵⁵¹ Ley N° 1041, Ley N° 1276, Ley N° 1656, Ley N° 1672, Ley N° 2086, Ley N° 2112, Ley N° 2253, Ley N° 2526, Ley N° 2957, Ley N° 3029, Ley N° 3251, Ley N° 3328, Ley N° 3344, Ley N° 3503, Ley N° 3687, Ley N° 3695, Ley N° 3699, Ley N° 3848, Ley N° 4066.

⁵⁵² Las municipalidades de tercera categoría era ejercido por Comisiones de Fomento, correspondiendo la titularidad del Departamento Ejecutivo al Presidente de la misma

⁵⁵³ En el caso de las municipalidades de El Soberbio y Montecarlo es acompañado por un vice-intendente.

intendentes y concejales cumplen mandatos de cuatro años y podrán ser reelectos⁵⁵⁴ Misiones es una de las pocas provincias argentinas que mantiene vigente el mecanismo electoral de doble voto simultáneo –conocido como ley de lemas⁵⁵⁵–, aunque solo al nivel local.

La Constitución provincial establece en su Art. 167 que son recursos municipales, sin perjuicio de otros que puedan ser establecidos por ley, el impuesto a la propiedad inmobiliaria y a las actividades lucrativas, en concurrencia con la Provincia y en la forma que la ley determine; las tasas y patentes; las contribuciones por mejoras; las multas por contravenciones a sus disposiciones y todos los demás recursos que la ley atribuya a los municipios; los empréstitos y demás operaciones de crédito. Las relaciones fiscales entre la provincia y las municipalidades se rigen por la ley N° 2.535 de Coparticipación Municipal: la misma les destina el 12% de la recaudación de los impuestos inmobiliario, a los Ingresos Brutos, al Automotor y de todos los ingresos sin afectación específica que la Nación transfiera a la provincia.

4.2. La intermunicipalidad en la provincia de Misiones

La Constitución provincial no posee referencias a la intermunicipalidad. Sí el artículo 44 de la ley Orgánica de las Municipalidades, de 1964, indica que *“Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán formarse consorcios. Estos podrán ser intermunicipales o participar en ellos la Provincia, la Nación o los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del*

⁵⁵⁴ Al respecto, la L.O.M. dicta que los municipios que no exceden de 10.000 habitantes elegirán tres (3) concejales titulares e igual número de suplentes, los que superen dicho número y no exceden de 200.000 elegirán cinco (5) concejales titulares e igual número de suplentes y los municipios que exceden de 200.000 habitantes elegirán diez (10) concejales titulares e igual número de suplentes

⁵⁵⁵ El sistema electoral utilizado a nivel local genera críticas por parte de distintos sectores políticos y sociales, ya que el número de sub lemas en todas las localidades de la Provincia ha ido creciendo desde su implementación en julio de 1990. Como ejemplo se recopilan datos periodísticos relacionados a la elección del año 2007, diferentes fuentes señalan que sumando los candidatos a intendente que se presentaron esas elecciones en los 75 municipios de la provincia, hubo entre 1.600 y 1900 candidatos, este número arroja entre 410 y 36 electores por cada candidato. Ver: http://www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod_Des=8781&id_seccion=62, <http://www.laregionenred.com.ar/economia-y-politica/1164-ley-de-lemas-se-presentaron-775-sublemas-en-misiones.html>, http://nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/politico_electoral/071024a.html

⁵⁵⁶ Cada partido político o coalición de partidos es un lema, que puede tener varios sub-lemas (listas de candidaturas agrupados en torno al lema pero con énfasis políticos diferentes); los sub-lemas se suman a efectos del escrutinio definitivo.

cincuenta y uno por ciento (51%) y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación de servicios”

Una referencia oral nos dio cuenta de la existencia, entre 1973 y 1976, de la Comisión Intermunicipal de la Zona Centro Este de Misiones (CiDZEM) cuya presidencia recayó en el intendente de Campo Ramón⁵⁵⁷. Previamente, entre 1971 y 1973, habría funcionado una “Comisión Coordinadora del Desarrollo de la Zona Centro Este” (COMCORDE), pero no hemos encontrado documentación al respecto.

4.3. Iniciativas intermunicipales misioneras

4.3.1. Agencia de Desarrollo del Norte Misionero (también llamada ADN Misionero)

Está integrada por las municipalidades de Comandante Andrés Guacururí (14.268 hab.) –llamado usualmente Comandante Andresito-, Puerto Esperanza (15.579 hab.), Puerto Libertad (6.143 hab.) y Wanda (12.779 hab.). Pese a que esta denominación supone la incorporación del sector privado, en este caso es sólo una asociación de municipios, mostrando la debilidad del empresariado regional⁵⁵⁸.

La asociación posee territorialmente la dificultad de tener tres municipalidades sobre la ruta nacional 12⁵⁵⁹ en una distancia de 16 km y un municipio alejado que se encuentra a 77 km, separado por la selva del Parque Provincial Uruguá-í⁵⁶⁰. El territorio se caracteriza por la existencia de grandes corporaciones extranjeras en la forestación y la producción de pasta de papel, que guardan poca vinculación con el territorio; además, escasean los recursos humanos capacitados, no hay institucionalidad social -

⁵⁵⁷ El intendente Héctor “Chiquito” Dalmau, que luego sería diputado nacional por el Partido Justicialista entre 1983 y 1991.

⁵⁵⁸ La zona sobre la cual se desarrolla esta experiencia comprende a las localidades de Comandante Andresito, Puerto Esperanza, Puerto Libertad y Wanda, en las cuales están asentadas empresas privadas abocadas a las plantaciones de yerba mate, tung y pinos. Junto a estas propiedades también existen chacras de 25 a 50 has. pertenecientes a inmigrantes de origen suizo, polaco y alemán (o hijos de) que combinan la cría de animales con algunos cultivos para autoabastecimiento de las familias.

⁵⁵⁹ Esta carretera une la ciudad de Zárate –localizada 80 kilómetros al norte de la ciudad capital del país– con la localidad fronteriza de Puerto Iguazú, que colinda con las ciudades paraguayas de Ciudad del Este y la brasileña de Foz de Iguazu. Se extiende por 1.560 kilómetros y es una de las vías más utilizadas para el tráfico comercial del MERCOSUR.

⁵⁶⁰ Este parque provincial es un área natural protegida en el norte misionero, entre las localidades de Comandante Andresito, San Antonio, y Bernardo de Irigoyen, contiguo al sector sudeste del Parque Nacional Iguazú. Su extensión es de 84.000 hectáreas.

falta de asociaciones, cámaras de productores y empresarios que representen a los distintos actores económicos- y escaso capital social que permita generar confianzas mutuas para el trabajo en red, la innovación, el armado de cadenas productivas; recursos humanos carentes de formación profesional y técnica; ausencia de infraestructura adecuada -desde abastecimiento eléctrico hasta conectividad celular y de internet que no llegan a cubrir todo el territorio.

El proyecto comenzó en 2010 con una reunión entre funcionarios nacionales y un diputado provincial de Misiones⁵⁶¹: fruto de ello una delegación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y el Desarrollo Regional del Ministerio de Industria de la Nación visitaron la zona, ofrecieron las líneas de financiamiento e invitaron a crear una agencia de desarrollo regional. Tras un año de sensibilización, los cuatro intendentes municipales, junto con cincuenta y uno emprendedores y pymes del norte de Misiones, decidieron conformar la agencia intermunicipal.

El 16 de mayo de 2011 se firmó el convenio constitutivo y se nombró su Comisión Directiva, compuesta por los intendentes y por representantes del sector privados de las localidades. Su marco institucional general es la Ley Nacional Nº 25.300 de Fomento para la micro, pequeña y mediana empresa –por ello integra la Red de Agencias de Desarrollo Productivo de la SEPyme-; además posee un estatuto propio. Su verdadero impulsor es el gerente⁵⁶², que realiza una laboriosa tarea de articulación permanente⁵⁶³.

Sus objetivos particulares fueron: contribuir a la articulación de sus actores, apoyar la planificación económico-social en el plano territorial de su competencia; servir de enlace con los diferentes niveles de organización pública y empresarial, nacional e internacional, y ser operadora de proyectos de alto impacto económico y social para la provincia; promover el desarrollo económico y social de micro, pequeñas y medianas

⁵⁶¹ El diputado Gilberto “Pato” Gruber, ex intendente de Puerto Esperanza entre 2003 y 2009, que fue sucedido por su hermano Alfredo, actual alcalde municipal.

⁵⁶² Fue alumno del doctorando en el curso “Diseño y Gestión de Políticas Públicas” de la Maestría en Desarrollo Regional e Integración de la Universidad Gastón Dachary. Allí pudimos tomar conocimiento de esta iniciativa intermunicipal.

⁵⁶³ El gerente de la institución visita a las cuatro ciudades atendiendo a las empresas, los emprendedores y los municipios frecuentemente recogiendo ideas de proyectos, informando las líneas de crédito y tratando de vincular a algunos productores de la zona. Los recursos económicos para el mantenimiento de la agencia provienen de los aportes mensuales de cada municipios y alcanzan para afrontar el costo del alquiler, los gastos varios (administración, folletos, correspondencia, combustibles) y los honorarios del gerente

empresas de la región, articulando el accionar privado con el del sector público para el incremento de la producción de bienes y servicios, comercialización, exportación, importación, etc., en un marco de sustentabilidad; promover el desarrollo de competencias emprendedoras vinculadas a procesos de innovación y brindar asistencia técnica para la elaboración de proyectos que hagan al desarrollo productivo de la región; favorecer el desarrollo productivo de la región a través de la capacitación de su población mediante talleres, cursos, investigación y financiamiento de toda actividad que haga al conocimiento; procurar la instalación de parques tecnológicos e industriales y la transferencia de tecnología; fomentar actividades que hagan al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, la mejora del medio ambiente y la sustentabilidad; constituirse en un espacio de diálogo y cooperación necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la Agencia con las autoridades de todos los niveles, organismos provinciales, nacionales e internacionales y demás instituciones públicas y entidades privadas que compartan las finalidades institucionales; propiciar la complementación de estrategias entre los distintos sectores productivos privados; propiciar el uso de materia prima e insumos locales en los procesos productivos, procurando la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

La administración y dirección de la agencia está a cargo de un Consejo de Administración compuesto por el Presidente Honorario⁵⁶⁴ y nueve miembros titulares y tres suplentes que desempeñarán los cargos de Presidente, Vicepresidente, Secretario, Prosecretario, Tesorero, Protesorero y Consejeros Titulares y Consejeros Suplentes. Por otra parte existe un Gerente, que lleva adelante las acciones cotidianas de la agencia; lo asiste en las tareas administrativas y de comunicación, una pasante. Es importante mencionar que dentro de cada administración municipal participante existe un referente o contacto que en algunos casos es un secretario y en otros el mismo intendente.

La gerencia ha comenzado por realizar una agenda de trabajo cuyos ítems generales son: la difusión y concientización sobre desarrollo local; la coordinación del Consejo de Administración; la obtención de recursos nacionales y provinciales; la organización administrativa; la organización de foros sectoriales de Turismo, Comercio y Jóvenes; la

⁵⁶⁴ El ya citado diputado Gilberto Gruber, líder político de la región.

firma de convenios con otras instituciones; y la organización de la Feria Regional Comercial.

Como toda institución de este tipo cuenta con una Comisión Revisora de cuentas que actúa como órganos de fiscalización que examina los libros, documentos y la administración de la organización.

La principal tarea de ADN Misionero es vincular a emprendedores y pymes con las fuentes de financiamiento, capacitación o asistencia técnica que requieran para crecer, generando nuevos empleos, mejorando la productividad, haciendo visibles los sueños de muchos emprendedores. También colaboran con la elaboración de proyectos. Las principales fuentes de financiamiento que utilizan son las líneas que desarrollan la SEPyME y el Consejo Federal de Inversiones.

Algunos logros obtenidos durante el primer año de trabajo son los siguientes: convenio de cooperación con el Comité Ejecutivo de Innovación Tecnológica; la Asociación de Madereros y Afines del Alto Paraná (AMAYADAP); la Asociación Forestal Argentina Región NEA (AFOA-NEA); y la Asociación de Secaderos de Yerba Mate del Alto Paraná. También con la Universidad Gastón Dachary para la asistencia técnica, la capacitación y la investigación en temas regionales. También logró asistencia financiera para ofrecer microcréditos por el equivalente a diecisiete mil euros; obtención de un subsidio de siete mil trescientos euros para una empresa local innovadora en la cosecha de yerba mate.

Respecto de la dinámica intermunicipal, la asociación desarrolló un seminario taller sobre la Intermunicipalidad en Argentina, nuevas formas jurídicas, alternativas de financiamientos, casos de asociativismo municipal, en donde se analizaron temas como la elaboración de una estrategia de desarrollo, el diseño de un sistema de compras conjuntas, la construcción de viviendas, una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos, entre otras.⁵⁶⁵ Entre sus principales inconvenientes podríamos mencionar fundamentalmente la coordinación interna, las reuniones del órgano de gobierno y los procesos de toma de decisiones concretas, la necesidad de trabajar más de manera intermunicipal generando proyectos más generales y comunes.

⁵⁶⁵ El mismo estuvo a cargo del doctorando. Se desarrolló el 1 de octubre de 2012 en la ciudad de Puerto Esperanza.

Entre los proyectos a desarrollar se contaban, en 2012, la creación de una planta de asfalto y la constitución de un juzgado de faltas intermunicipal.

Un proceso intermunicipal vinculado fue la *Microrregión Portal de las Cataratas*, que no tendría una constitución formal, pero que realizó publicidad turística de las tres municipalidades ubicadas sobre la ruta nacional 12.

La iniciativa continúa desarrollándose hasta el presente.

4.3.2. Consorcio Internacional de Frontera

Está integrado por la municipalidad argentina de Bernardo de Irigoyen (10.889 hab.) y las brasileñas de Dionisio Cerqueira (14.801 hab.) –localizada en el Estado de Santa Catarina-, Barracão (9.737 hab.) y Bom Jesus Do Sul (3.870 hab.), estas dos últimas ubicadas en el Estado de Paraná. Cabe destacar que las dos primeras se encuentran físicamente unidas a ambos lados de la frontera internacional y que la ciudad argentina, con excepción de la localidad de San Antonio –que se encuentra en similar aislamiento- se encuentra alejada de otras del país por más de 100 kilómetros. Nació en el año 2009, con el propósito de realizar acciones conjuntas en materia económica, social y cultural.

Por iniciativa de las prefecturas brasileñas se incorporó a la municipalidad de Bernardo de Irigoyen y de esa manera comenzaron a incluir temas internacionales. El trabajo conjunto está sustentado en cuatro ejes: la educación, el turismo, la agroecología y la producción local.

El Consorcio dispone de una sede física en Dionisio Cerqueira, contando con una Secretaría cuya función es registrar todos los requerimientos que plantea la intermunicipalidad y los logros que van obteniendo.

El consorcio es reconocido en la República Federativa de Brasil como persona jurídica posibilitándolos a realizar gestiones ante distintos niveles gubernamentales, y así acceder a la obtención de recursos económicos, situación que no ocurre con el caso argentino.

El Consorcio está dirigido por un presidente, uno de los tres alcaldes brasileños elegidos rotativamente. Asimismo se organiza en comisiones temáticas que refieren a los ejes estratégicos educación, agroecología, turismo, productos locales y salud. Las

mismas están integradas por los funcionarios responsables de cada tema en los respectivos municipios y referentes locales del sector. Las comisiones se reúnen semanalmente. En cada municipio, a través de la implementación de un diagnóstico participativo, se detectan los temas que serán posteriormente trabajados en cada comisión. La propuesta de trabajo que surge es discutida, consensuada y la decisión final se toma de manera conjunta. Cada comisión tiene autonomía para establecer las propuestas y las prioridades de realización.

En el primer eje estratégico, la Comisión de Educación está constituida por profesores, padres de alumnos, directores, los secretarios de educación municipales, técnicos, representantes de diversos sindicatos y el Movimiento de los Sin Tierra; adicionalmente, pueden participar personas de los municipios cercanos. Entre las acciones implementadas se destaca el proyecto Caminos de Frontera. En materia de educación las acciones implementadas fueron la creación de una escuela bilingüe de frontera, capacitación y formación integrada de profesores de ambos países. En estado de proyecto, existe el interés de crearla Universidad Federal de Integración Americana (UNILA)⁵⁶⁶, la creación de un Consejo Regional de Educación, la escolarización de la totalidad de los niños en edad estudiantil, la definición de un currículo común para ser aplicada por los tres municipios y el fortalecimiento de los lazos de integración cultural con la creación de fiesta popular de carácter regional.

En el segundo eje estratégico, el turismo, se encuentra en ejecución el proyecto para la construcción de un parque turístico ambiental de integración. En un área que une a los dos países -Brasil y Argentina-, a los tres Estados -Santa Catarina, Paraná y la provincia de Misiones- y a las tres municipalidades, se recuperará y acondicionará la naciente del río Peperiguaçu, para realizar actividades recreativas, culturales y gastronómicas.

En el tercer eje estratégico, la agroecología, se previó implementar un programa regional, diseminando su enseñanza desde la educación básica hasta la terciaria. Las acciones planeadas pasan por el desarrollo de la vitivinicultura y de la lechería.

En cuanto al cuarto eje estratégico sobre la producción local, está previsto crear e implantar un programa de desarrollo de la economía regional a través de los productos

⁵⁶⁶ En 2010 se previó que la argentina Universidad Nacional de Misiones crearía una sede universitaria en el municipio brasileiro de Barracao para la asistencia y capacitación de los jóvenes de manera totalmente gratuita y con un equitativo cupo de 50% para alumnos brasileiros y 50% para alumnos argentinos. Sin embargo, la iniciativa no se llevaría adelante.

locales. Uno de los primeros proyectos intermunicipales fue la creación de la Feria de Potencialidades “Camino de Frontera”.

Un proyecto conjunto fue el acondicionamiento del Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira para atender a todos los pacientes de la microrregión. Se han realizado conjuntamente campañas de prevención del dengue, influenza H1N1, HIV y de vacunación. Se logró la obtención de recursos del Fondo MERCOSUR, del gobierno federal y de los estatales de Brasil para la atención del flujo de población transitoria por el movimiento aduanero. Asimismo, las tres municipalidades conformaron un equipo conjunto para el mantenimiento vial de los caminos, compartiendo la maquinaria vial.

Las acciones para mejorar la conectividad en infraestructura son un aspecto central del Consorcio. Para mejorar la integración, el comercio y la exportación de los productos de la región se trabajó en las vías férreas que unen, por casi setecientos kilómetros, el puerto atlántico de Itajaí con el puerto seco ubicado en el municipio de Dionísio Cerqueira. En el lado argentino, existe un proyecto de pavimentar el último tramo de 56 km. de la ruta nacional Nº 14, que conecta la ciudad de San Pedro con la de Bernardo de Irigoyen, con una inversión de seis millones de euros. De este modo, se conectará la región central de país argentino con la frontera entre Argentina y Brasil, disminuyendo distancias⁵⁶⁷ y facilitando el transporte de cargas por el puerto seco de Dionísio Cerqueira y Bernardo de Irigoyen.

El consorcio está llevando adelante una nueva aduana integrada de cargas, que posibilitará ampliar la capacidad de operaciones. Adicionalmente, en el marco del Programa Nacional de Seguridad y Ciudadanía (PRONASCI) del gobierno brasileño, se trabaja conjuntamente en la disminución de la criminalidad, el tráfico de drogas y de niños, la prostitución infantil y el robo de cargas en el área de frontera.

En el futuro se desea construir un centro cultural que incluya un auditorio para 1.500 personas. Al presente se encuentra activa.

4.3.3. Comisión de Desarrollo Estratégico Integral (CoDEI) –también llamada Comisión de Desarrollo Estratégico Integral de Municipios (CODEIM)-

⁵⁶⁷ A la fecha debe desviarse por las rutas provinciales 20 y 19 hasta la localidad misionera de Dos Hermanas, duplicando la distancia.

En agosto de 2011 se creó esta asociación de las municipalidades de Alba Pose (6.852 hab.), Campo Viera (9.228 hab.), Campo Ramón (10.088 hab.), Colonia Alberdi (3.685 hab.), El Soberbio (22.898 hab.), Florentino Ameghino (1.979 hab.), General Alvear (1.431 hab.), Guaraní (4.530 hab.), Los Helechos (3.315 hab.), Leandro N. Alem (25.404 hab.), Oberá (55.493 hab.), Panambí (5.470 hab.), San Martín de Tours (2.126 hab.) y Veinticinco de Mayo (11.928 hab.). El liderazgo estuvo en la municipalidad de Oberá, la segunda ciudad más poblada de la provincia, donde se organiza la Fiesta Nacional del Inmigrante⁵⁶⁸ que fue la actividad convocante para la organización de esta intermunicipalidad. La Comisión decidió que tendría una Mesa de Trabajo integrada por todos los intendentes más un Secretaría Ejecutiva, que también recaería en uno de ellos.

En 2012 volvió a reunirse también en el marco de las actividades preparatorias de 33° Fiesta Nacional, con el objetivo de promover la constitución legal de la Comisión así como el trabajo intermunicipal sobre la ruta nacional N° 14, principal vía de comunicación a la región.

Dos años más tarde, en 2014, se sumaron nuevas municipalidades, las de Capioví (6.097 hab.), Garuhapé (9.355 hab.), Gobernador Roca (6.668 hab.), Jardín América (25.726 hab.), Puerto Rico (19.500 hab.), Puerto Leoni (2.687 hab.) y Ruiz de Montoya (3.635 hab.). Sin embargo, la asociación aún carecía de personería así como de actividades concretas de desarrollo, algo bastante común en la provincia. Sólo se manifestaba el interés en trabajar la problemática rural, incluyendo la obtención de financiamiento para la agricultura familiar como el mejoramiento de los caminos vecinales y de las condiciones del trabajo agrario; y se organizó una conferencia sobre la problemática de la infancia y la adolescencia. Adicionalmente, sin formar opinión,

⁵⁶⁸ Se realiza durante la primera quincena de septiembre en el Parque de la Naciones, un predio de aproximadamente 10 hectáreas donde cada una de las catorce colectividades tiene su casa típica y durante una semana se llevan a cabo actividades sociales, culturales, deportivas y recreativas, en un festivo clima de convivencia que reúne a lugareños y visitantes en torno a las mesas degustando los diferentes platos típicos. Durante las jornadas de la fiesta se suceden espectáculos artísticos de nivel internacional y donde también actúan los ballets de las colectividades. Unas 120.000 personas participan cada año.

conocieron en conjunto los estudios técnicos de pre-factibilidad de la represa hidroeléctrica Garabí – Panambí.⁵⁶⁹

Una acción poco común que realizó esta intermunicipalidad fue el intercambio de equipamiento vial en ocasión de las inundaciones que afectaron a algunas municipalidades en julio de 2014.

La última reunión data de 2015 y se organizó para ratificar su voluntad de acompañar a los candidatos del oficialista Frente Renovador de la Concordia en las próximas elecciones provinciales.

4.3.4. Región de las Flores

Este consorcio intermunicipal está integrado desde 2001 por las municipalidades de Capioví (5.860 hab.), Caraguatay (3.287 hab.), El Alcázar (5.127 hab.), Garuhapé (8.259 hab.), Montecarlo (22.229 hab.), Puerto Rico (17.491 hab.) y Ruiz de Montoya (3.374 hab.). El mismo funciona al menos desde 2004: en agosto de ese año aún no se había formalizado aunque esperaban hacerlo para acceder a un financiamiento nacional por el equivalente a diecinueve mil euros para desarrollar un estudio de factibilidad turística-. Funcionalmente, reúne con frecuencia a los directores de turismo y de cultura de las municipalidades: ocasionalmente a sus intendentes.

En junio de 2011, una nota periodística daba cuenta de una primera reunión del consorcio turístico de la Región de las Flores en la ciudad de Capioví, junto a autoridades de las subsecretarías de Turismo y de Cooperativas de la provincia y de la Federación Misionera de Cooperativas de Turismo. Los asistentes coincidieron en pedir el mejoramiento del camino de ingreso a los emprendimientos turísticos y de los carteles indicadores de los mismos. También acordaron buscar un folleto donde se muestre los circuitos cooperativos integrados.

Una de las actividades regulares de la intermunicipalidad es la Expo Región de las Flores, que se organizó en Puerto Rico (2009), Montecarlo (2010), Caraguatay (2011),

⁵⁶⁹ Es una represa que se construiría sobre el río Uruguay, entre las provincias argentinas de Corrientes y Misiones y el Estado brasileño de Río Grande del Sur. En la actualidad el proyecto binacional se encuentra en etapa de estudios técnicos de ambiente e ingeniería. En la provincia de Misiones una ley provincial (Ley 56) obliga a la realización de un plebiscito para determinar la aprobación o rechazo ciudadano respecto de obras de esta naturaleza.

Ruiz de Montoya (2012), Garuhapé (2013), Ruiz de Montoya (2014) y en 2015 se desarrollará en Capioví. En la misma se realizan actividades de exposición del turismo, la cultura, la gastronomía, la producción plantas y flores, entre otros, así como actuaciones artísticas y servicio de comidas. El objetivo es mostrar como un solo paquete turístico todos los recursos, servicios, atractivos naturales y valores culturales que ofrece al visitante la región en su conjunto, más allá de la oferta individual de cada localidad.

Además se buscaba que los emprendedores turísticos de la región tomen contacto con otros operadores de la Provincia, de manera de poder promocionar su oferta en otros puntos de Misiones y del país.

En 2014 se lanzó la página web de la región, orientada exclusivamente al turismo.

4.3.5. Municipios Unidos para la Conservación de la Selva Paranaense Argentina – también llamado Consorcio Municipios Unidos para la Conservación de la Selva Paranaense Argentina Redd++

Esta intermunicipalidad fue creada el 7 de diciembre de 2012 por las municipalidades de Bernardo de Irigoyen (10.889 hab.), Colonia Aurora (8.407 hab.), Comandante Andrés Guacurarí (14.628 hab.), El Soberbio (19.571 hab.), San Antonio (8331 hab.) y San Vicente (38.247 hab.).⁵⁷⁰ Para 2013 se planteó avanzar en la formación de un Foro Intermunicipal de Concejales, pero no hemos podido identificar su funcionamiento. También la incorporación de las municipalidades de Mojón Grande y de Montecarlo, que finalmente no se produjo.

El objetivo fue producir datos estadísticos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación evitada y desarrollar un mapa satelital georreferenciado interjurisdiccional que permitirá saber con la mayor exactitud posible cuántas hectáreas de selva se pierden o se ganan anualmente a partir del año 2013. Con ello podrían acreditar los pagos de bonos de carbono que se generen por REDD++ a futuro.⁵⁷¹ Esta iniciativa intermunicipal de creación de un

⁵⁷⁰ Fueron elegidos como presidente, vicepresidente y tesorero del nuevo consorcio los intendentes de Bernardo de Irigoyen, San Vicente y San Antonio.

⁵⁷¹ La sigla REDD (en Ingles *Reduction Emissions for Deforestation and Degradation of Forest*) hace referencia al mecanismo climático por el cual los bosques nativos del mundo tienen su oportunidad

Servicio de Monitoreo y Control Ambiental REDD++ resulta un tema inédito en el país, pese a que fue promovida por la consultora ambientalista Econds⁵⁷² y contó con el apoyo provincial⁵⁷³.

Ese año se creó un fideicomiso de administración mixto público-privada, constituido por las seis más municipalidades más la Cooperativa Restauradora de la Selva Paranaense LTDA y siete empresas forestales, con el fin de administrar los recursos que se obtendrían.

El principal obstáculo para su estrategia fue que el Ministerio de Ecología provincial y la Secretaría de Ambiente y Medio Ambiente de la Nación desestimaron la prioridad de esta iniciativa, valorando sus propias iniciativas. En la provincia esta situación puede ocasionar severos conflictos políticos, dado que no existen oportunidades para desarrollar políticas locales en oposición a las decisiones provinciales.

Los últimos datos de funcionamiento datan de septiembre de 2014, cuando una asesora del presidente de este consorcio –y miembro de la consultora originadora– realizaba actividades de lobby en Lima (Perú) ante el Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques de las Naciones Unidas.

4.3.6. Micro Región de la Yerba Mate y la Tierra Colorada

Está integrada por las municipalidades misioneras de Apóstoles (26858 hab.), Azara (3.484 hab.), Concepción de la Sierra (7.398 hab.), Santa María (1.687 hab.), Itacaruaré (3106 hab.), San Javier (11.869 hab.), San José (6.452 hab.), Tres Capones (1.234 hab.) y las municipalidades correntinas de Colonia Liebig (4.080 hab.), Gobernador Valentín Virasoro (28.756 hab.) y San Carlos (3.350 hab.). Nació en 2009 para promover el turismo en esta región del norte correntino y sur misionero; contó con el apoyo de las

histórica de recibir pagos relacionados al carbono no emitido a la atmósfera por la preservación de las reservas forestales de carbono y que recientemente fueron tratados en el encuentro internacional en Doha

⁵⁷² La misma con sede en la ciudad capital de la provincia.

⁵⁷³ La iniciativa marco, Fondo Paranaense, presentada a los ministerios provinciales de Coordinación General de Gabinete y de Ecología y Recursos Naturales Renovables.

autoridades provinciales y nació complementando a la Asociación de la Ruta de la Yerba Mate.⁵⁷⁴

El propósito que unió a estos gobiernos locales fue el fomento de la actividad turística, en particular durante la época de la Semana Santa. Realizó actividades de promoción y gozó de un apoyo parcial de la cooperación de la República Francesa.

La misma ha mantenido vínculos regulares desde 2010 tanto con la Subsecretaría de Turismo del Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo correntino como con el Ministerio de Turismo misionero en la promoción de la microrregión. Una de las acciones fue la creación, en 2012, del “Circuito Étnico Religioso”, trabajando sobre el corredor jesuita, que abarca el norte de corrientes, sur de Misiones y los países limítrofes como Paraguay y Brasil.

La sociedad civil local acompañó la labor; aunque se destacó la ausencia del establecimiento Las Marías, la principal empresa yerbatera de del país, ubicada en la localidad correntina de Gobernador Valentín Virasoro. Muchos vieron en ello una represalia de la megaempresa por la falta de respaldo de los productores misioneros ante una polémica ley de envasado en origen que impedía la salida de hoja de yerba mate que debatió la Legislatura misionera y que afectaba especialmente a esa empresa. El establecimiento participó activamente de la presentación la microrregión cuando las municipalidades integrantes suscribieron el primer manifiesto con pedidos de obras y acciones de apoyo a la movida regional iniciada con la consigna de consolidar una zona turística, pero unos días después Las Marías decidió apartarse.

La cooperación francesa se limitó a la visita de un experto galo que transfirió la experiencia del eco-museo de la sal en la Isla de Ré, localizada frente al puerto de La Rochelle, en vistas a la creación de un eco-museo de la yerba mate que se instalaría en la ciudad de Gobernador Valentín Virasoro. Adicionalmente, se propuso la

⁵⁷⁴ Es una asociación civil sin fines de lucro, creada a fines de 2007 y conformada por múltiples sectores de la economía regional. La integran productores yerbateros; empresarios de la agroindustria y el sector turístico. Apoyan su labor el Instituto Nacional de la Yerba Mate, la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, los ministerios de la Producción, Industria y Turismo de las provincias de Misiones y Corrientes. Su principal labor es llevar adelante el desarrollo, la promoción y difusión del producto “Ruta de la Yerba Mate”, que fuera declarado Marca País, Marca Argentina y Destino Cultural Argentino por el gobierno nacional. www.rutadelayerbamate.org.ar

revalorización de la labor del naturalista *rochelais* Amadeo Bonpland en la zona⁵⁷⁵.

4.3.7. Foro Permanente Intermunicipal Paraguayo-Argentino

Este foro lo integraron las municipalidades paraguayas de Bella Vista (9.193 hab.), Hohenau (9.685 hab.) y Obligado (11.441 hab.)⁵⁷⁶; y las argentinas de Corpus (3.384 hab.), Gobernador Roca (6.315 hab.), Jardín América (24.905 hab.), San Ignacio (10.541 hab.) y Santo Pipó (5.447 hab.).

Sus objetivos fueron propender la jerarquización municipal; establecer la fijación de tarifas preferenciales y diferenciadas sobre la energía generada en la represa de Yacyretá -Apipé⁵⁷⁷ dirigida a toda la población, facilitando las inversiones y proyectos sociales; establecer los mecanismos que permitan a las municipalidades a participar en los procesos de indemnización o compensación que requiera la realización del proyecto; propiciar el desarrollo del turismo promoviendo la revisión de leyes relacionadas al mejoramiento de la fluidez de tránsito entre ambos países, específicamente la inclusión de la habilitación de la balsa los días feriados y fines de semana; velar por el carácter permanente del Foro que, teniendo como base el Proyecto Hidroeléctrico Binacional “Corpus Christi”⁵⁷⁸, integre a las municipalidades para participar en las decisiones respecto a su emplazamiento, obras complementarias, distribución de regalías, tarifa preferencial, costo de la energía e impacto socio-ambiental en la región.

⁵⁷⁵ Aimé Jacques Alexandre Goujaud Bonpland fue un naturalista, médico y botánico francés, célebre por la expedición a América que realizó junto a Alexander von Humboldt entre 1799 y 1840. En 1816 fue contratado por el gobierno argentino para desempeñarse como profesor universitario, aunque las guerras civiles impedirían la creación de la Universidad de Buenos Aires, por lo que se dedicó a la medicina. En 1821 se radicó en la provincia de Corrientes, donde se dedicó al cultivo de la yerba mate. Murió en 1858 en la localidad de Santa Ana, hoy llamada Bonpland en su recuerdo.

⁵⁷⁶ Todos los datos poblacionales del Paraguay corresponden al censo nacional de 2002.

⁵⁷⁷ La represa hidroeléctrica de Yacyretá-Apipé es una central hidroeléctrica construida sobre los saltos de Yacyretá-Apipé en el río Paraná, en la provincia de Corrientes, y el departamento de Itapúa, Paraguay; abastece el 22% de la demanda argentina de electricidad. Su largo artificial tiene una superficie de 1.600 km².

⁵⁷⁸ Esta es una central hidroeléctrica proyectada, ubicada sobre el río Paraná, entre la Argentina y el Paraguay. El proyecto fue originalmente planteado durante la década de 1960 y ha sido nuevamente puesto en proyecto durante los últimos años, encontrándose en estudio de factibilidad. La misma pudiera localizarse cerca de las ciudades argentina y paraguaya de Posadas y Encarnación o de las localidades de Corpus y Hohenau, localizadas al norte de las mismas.

Entre las acciones a desarrollar a corto plazo, se plantearon la aprobación del Estatuto y a mediano plazo constituir un lugar permanente de discusión y decisiones de temas trascendentales para la región; fijar políticas conjuntas; estar informados en todo lo relacionado al proyecto de la represa de Corpus Christi; fomentar acciones que promuevan el desarrollo de las municipalidades vecinas, con políticas comunes que permitan el fortalecimiento cultural y económico de la región.

Entre sus finalidades, incluir la participación del Foro en el tratado bilateral a firmarse entre ambos países; prever y promover “la participación real y efectiva” de los municipios a través de este plenario, comenzando en la mesa de discusión y en la elaboración del Plan Estratégico para el estudio de factibilidad y acciones del Proyecto Hidroeléctrico Corpus Christi; en el supuesto caso de implementación; lograr el seguimiento y control de las acciones, garantizando el cumplimiento del tratado teniendo como objetivo el, bien común de todos los ciudadanos.

No se encuentran mayores referencias a su funcionamiento.

4.3.8. Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPER)

Esta asociación fue fundada en 1995 por concejales de las municipalidades argentina de Posadas (277.564 hab.) y Encarnación (146.508 hab.). Funcionó ocasionalmente hasta 2010 y en septiembre de 2012, por iniciativa de los ediles paraguayos, se retomó su acción con el nombramiento de nuevas autoridades aunque, desde entonces, no se encuentran

La misma tiene como objeto crear un espacio parlamentario para tratar los problemas comunes de ambas ciudades, unidas por el puente internacional vial-ferroviario San Roque González de Santa Cruz⁵⁷⁹.

El Foro tiene un Consejo Ejecutivo y las seis comisiones permanentes, las de Legislación; Salud Y Medio Ambiente; Tránsito Vehicular y de Personas; Obras Públicas Binacionales; Cultura, Educación Y Turismo; Y Bienes Y Servicios.

⁵⁷⁹ Ambas ciudades forman funcionalmente una única conurbación, con un intenso movimiento migratorio de vecindad.

4.3.9. *Microrregión Misiones –también llamada Asociación para el Desarrollo Microrregión Misiones-*

Esta microrregión tiene como fecha de constitución el 8 de marzo de 2002, cuando se firmó un Acta de Acuerdo Intermunicipal de Desarrollo. La gestación de la misma se venía dando entre 1995 y 1999, cuando las municipalidades de Campo Viera, Campo Grande y 25 de Mayo formaron el *Consortio Regional para la Economía Solidaria* (CRES), que solamente quedó en una mera intención, ya que no se avanzó en acciones concreta.

Está integrada por las municipalidades de 25 de Mayo (11.928 hab.), Campo Ramón (10.088 hab.), Campo Viera (9.228 hab.), Colonia Alberdi (3.685 hab.), Florentino Ameghino (1.979 hab.), Gobernador Roca (6.315 hab.), Guaraní (4.530 hab.), Mártires (1.135 hab.), Mojón Grande (2.233 hab.) y San Martín (2.126 hab.); posteriormente, se incorporaron las de Alba Posse (7.098 hab.), Aristóbulo del Valle (24.298 hab.), Campo Grande (12.676 hab.), Panambí (5.928 hab.) y San Ignacio (10.541 hab.). La Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones declaró de Interés provincial esta iniciativa en 2002.

Entre 2002 y 2003 se trabajó en el fortalecimiento del trabajo asociativo entre las municipalidades que conformaban desde sus comienzos la microrregión, realizándose diversas reuniones entre los Intendentes y sus equipos técnicos para dar respuesta a la emergencia social y la falta de recursos financieros por las municipalidades. Adicionalmente, comenzaron a mejorarse conjuntamente los caminos vecinales mediante el préstamo de equipos viales.

En el campo agrario, la municipalidad de Campo Viera transfirió el saber hacer de su diversificación productiva a los demás municipios; asimismo, se instrumentó un proyecto piscícola con apoyo del gobierno provincial.

Esta comarca no desarrolló un marco jurídico específico, quedando en el plan de la articulación informal. Su estructura de dirección residía en una comisión directiva integrada por los intendentes, que poseían voz y voto en condiciones de igualdad. Existe una Coordinación y una Secretaria, ambas ejercidas por intendentes.

La dinámica de funcionamiento implicaba reuniones ordinarias mensuales de intendentes y otras extraordinarias cuando lo requiriera algún tema o la firma de algún

convenio. Las decisiones se tomaban por mayoría simple. Existía una agenda pactada de antemano aunque podían incorporarse temas de tratamiento urgente. Los equipos técnicos municipales se reunían, de acuerdo a la urgencia de los temas, con una periodicidad quincenal o mensual.

La iniciativa planteó desarrollar los siguientes programas: a) Mapa de la Producción y la Industria de la Micro Región; b) Promoción y Desarrollo de Clústeres y Encadenamientos Productivos; c) Pasantías Laborales; d) Escuela Regional de Artes y Oficios, urbanos y rurales; e) Programa de Inserción Laboral para los beneficiarios; f) Actualización para Pequeños y Medianos Empresarios; g) Diversificación Productiva; y h) Banco de Impulso y Soporte para Pequeños Emprendimientos Productivos.

Entre estas fortalezas identificadas (PIANOVI 2009) se detectaban la intención de los alcaldes de asociarse y trabajar cooperativamente; la constitución de equipos técnicos en cada municipio; la adhesión e incorporación de nuevos municipios; la articulación con otras experiencias similares de municipios brasileiros; la articulación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Ministerio del Agro y de la Producción de la provincia y con la Universidad Nacional de Misiones; la asistencia con financiamiento, asistencia técnica y capacitación a 350 pequeños productores agropecuarios; y la conformación de una base de datos socioeconómicos de las alcaldías integrantes.

Entre las debilidades, la discontinuidad territorial –considerando las distancias y las particularidades del territorio misionero-, lo que implicaba la diversidad de los sistemas productivos; la inexistencia de una estructura institucionalizada para conseguir financiamiento; la falta de reconocimiento por parte del gobierno provincial; la débil capacidad de negociación; la falta de participación de otros actores sociales relevantes, como las cámaras empresariales, las cooperativas, los sindicatos, las institucionales científicas y tecnológicas y las iglesias; la falta de un plan estratégico micro regional y su articulación con los planes locales; y la falta de vinculación con actores extra-territoriales.

Entre las acciones transfronterizas, se establecieron vínculos con la Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa⁵⁸⁰, entre los años 2002 y 2004.

⁵⁸⁰ La Mancomunidad de Municipios del Gran Santa Rosa fue fundada el 30 de junio de 1964 por once municipios para estimular el desarrollo económico y social, e identificar las cuestiones clave de la

La iniciativa fue prototípica de las experiencias surgidas tras la crisis política y económica de 2001-2, que progresivamente fueron perdiendo densidad. Las últimas referencias sobre el funcionamiento de la iniciativa datan de 2009.

4.3.10. Micro Región de las Sierras Centrales (también denominada Microrregión Turística de las Sierras Centrales)

Esta microrregión informal funcionó desde 2003; estuvo integrada por las municipalidades de Alba Posse (6.852 hab.), Campo Ramón (10.088 hab.), Campo Viera (9.228 hab.), Cerro Azul (5.323 hab.), Colonia Alberdi (3.685 hab.), General Alvear (1411 hab.), Leandro N. Alem (25.404 hab.), y Oberá (55.493 hab.). La misma tuvo una vocación de promover el turismo, especialmente el regional. La misma se transformó en una definición de un área turística zonal, perdiendo tempranamente su dinámica intermunicipal.

4.3.11. Asociación de la Región de los Saltos y Cascadas

Esta microrregión turística está integrada desde junio de 2013 por las municipalidades de 25 de Mayo (11.928 hab.), Aristóbulo del Valle (20.683 hab.), Campo Grande (12.040 hab.), Colonia Aurora (8.407 hab.), Dos de Mayo (14.548 hab.), El Soberbio (19.571 hab.), Jardín América (24.905 hab.) y San Vicente (38.647 hab.). La organización previó la designación de una presidencia, una vicepresidencia y una tesorería⁵⁸¹.

La misma nació como contraparte pública de la Región de los Saltos y Cascadas, integrada por los operadores turísticos, especialmente los involucrados en los Saltos del Moconá.⁵⁸² Desarrolla acciones de promoción regional en encuentros turísticos, ferias y fiestas que se desarrollan en el calendario de eventos misioneros.

gestión de la organización y de gobierno de los municipios. La integran los municipios de Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godoi, Doutor Mauricio Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva y Tuparendi. www.amgsr.com.br

⁵⁸¹ Inicialmente, la presidencia recayó en la municipalidad de Aristóbulo del Valle; la vicepresidencia en la de El Soberbio y la tesorería en la de Jardín América

⁵⁸² Los saltos del Moconá son unas cataratas de unos 10 m de altura, que interrumpen durante unos 3 km el curso del río Uruguay. Su particularidad es que no son transversales al curso de las aguas como

El objetivo inicial fue crear un ente autárquico de promoción, aunque no se materializó. No obstante ello, la mancomunidad funciona informalmente hasta el presente.

4.3.12. Micro Región Sur Paraná

Esta microrregión fue impulsada por la municipalidad de Garupá (28.814 hab.) e integrada por las de Candelaria (11.039 hab.), Cerro Corá (1.153 hab.), Fachinal (413 hab.), y Profundidad (497 hab.). Su creación fue rubricada el 1 de junio de 2004. La misma elaboró un plan estratégico de desarrollo, enfocándose en el desarrollo hortícola, y constituyó una Fundación para el Desarrollo de la Micro Región Paraná Sur, creada en 2005 con el fin de crear una agencia de desarrollo regional: su principal papel fue la entrega de microcréditos provenientes de fondos nacionales. La microrregión funcionó al menos hasta 2009.

Una evaluación de su funcionamiento fue presentada recientemente por colegas misioneros: *“El denominado “Proyecto Microrregión Paraná Sur”, dirigido a conformar una federación de cooperativas de pequeños productores hortícolas ilustra alguna de estas situaciones. Con base en un conjunto de cooperativas preexistentes y de productores asociados de los municipios de Cerro Corá, Candelaria, Fachinal, Profundidad y Garupá se buscó la financiación del Plan Manos a la Obra, para encarar la construcción de la infraestructura necesaria para instalar la “Feria de las Américas”, en la ciudad de Garupá, que funcionaría bajo los principios solidarios y la venta colectiva. Mientras durarán las tareas de edificación se desarrollarían las actividades de fortalecimiento de la producción, capacitación en cuestiones socio-productiva y organizativas con el propósito de generar o fortalecer las habilidades de los beneficiarios y de los directivos de las cooperativas. Se trataba entonces de una propuesta ambiciosa que implicaba cambios sustantivos en los modos de concebir el trabajo asociado, desde la producción primaria hasta la comercialización, en el marco de una organización cooperativa de segundo grado. El Proyecto preveía alcanzar en no más de dos años cambios estructurales y la incorporación de una nueva habitualidad,*

la mayoría de las cataratas, sino que son longitudinales. La afluencia de turismo nacional e internacional es creciente.

en este colectivo social con bajo o nulo potencial de capitalización y escaso capital simbólico. En el caso de los agricultores, aquellos que ya estaban iniciados en la actividad no solo deberían re-aprender técnicas de cultivo y manejo hortícola sino también modificar sus hábitos de venta, muchas veces limitada a los vecinos o al intermediario o “cambalachero”. Pero además tendrían que asegurar una producción estandarizada en términos de calidad, cantidad y continuidad. Todos estos aspectos incidían directamente en la planificación de la venta colectiva y en el establecimiento de las reglamentaciones de control y distribución de ganancias y aceptación proporcional de las pérdidas por los productos no comercializados en la feria. En suma, una propuesta que lucía coherente y ordenada en el sentido de los presupuestos y requisitos del plan nacional de economía social y desarrollo local, pero que en la práctica no resultó ni clara, ni sencilla para los productores beneficiarios, ni para los dirigentes de las cooperativas. (BAEZ, JAUME& SIMES 2011: 11)

4.3.13. Microrregión del Alto Paraná⁵⁸³

En agosto de 2009 se presentó el Plan Estratégico de esta microrregión.⁵⁸⁴ El mismo involucró a las municipalidades de 9 de Julio (3.811 hab.), Colonia Victoria (2.678 hab.), Colonia Delicia Eldorado (5.345 hab.), Eldorado (54.189 hab.), Puerto Piray (8.557 hab.) y Santiago de Liniers (1.703 hab.). Entre los impulsores del plan se contaban también una treintena de organizaciones no gubernamentales regionales.

El objetivo fue convertir la región en un entorno económico moderno, ambientalmente sustentable y eficiente; dedicar los esfuerzos necesarios para llevar adelante las acciones que permitan proyectar a la microrregión al nivel nacional e internacional; promover la construcción de un modelo de territorio articulado; y profundizar una dinámica permanente que permita fortalecer la cooperación pública-pública y pública-privada en los aspectos estratégicos del desarrollo.

Se abordaron cinco líneas estratégicas: la económica-productiva, la infraestructural, la ambiental, la social y la institucional. Como resultado final, se obtuvo como

⁵⁸³ www.planaltoparana.com.ar

⁵⁸⁴ Contó con una asistencia financiera equivalente a veintisiete mil euros provenientes de la Dirección Nacional de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación y una contraparte local de once mil quinientos euros para todo el desarrollo del proyecto.

documento final una cartera general de cuarenta y un proyecto, de los cuáles se priorizaron quince.

Luego de la realización de este plan, no se avanzó en su organización.

4.3.14. Micro Región del Alto Uruguay

Esta iniciativa convocó en octubre de 2014 a las municipalidades de Alba Posse (7.098 hab.), Colonia Aurora (7.744 hab.) y Veinticinco de Mayo (12.912 hab.), por la iniciativa del gobierno provincial⁵⁸⁵ para aplicar un subsidio equivalente a trescientos sesenta mil euros del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

El segundo encuentro se llevó adelante en julio de 2015 para presentar los proyectos productivos a priorizar: el autoabastecimiento de carnes; el mejoramiento de la ganadería vacuna; el establecimiento de una oficina regional del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria; la prevención de la baja producción lechera en invierno; la organización de talleres de prácticas de establecimientos educativos en chacras de productores; la capacitación de jóvenes de la educación agraria; el mejoramiento de precios en yerba mate, té y maderas; el establecimiento de industrias de valor agregado; la promoción del agroturismo; la construcción de un frigorífico y la habilitación de mataderos. Estos proyectos deberían incluirse en un Plan de Desarrollo y Mejora Competitiva a la medida de las actividades en el territorio a desarrollar en el futuro.

Un proyecto adicional ha sido la capacitación apícola a productores, realizada en agosto de 2015.

4.3.15. Fundación para el Desarrollo de la Microrregión Paraná Sur (MIREPASUR)

Esta microrregión está integrada desde 2004 por las municipalidades de Candelaria (14.180 hab.), Cerro Corá (1.333 hab.), Fachinal (433 hab.), Garupá (46.759 hab.) y Profundidad (629 hab.) para el desarrollo de proyectos productivos a escala regional.

⁵⁸⁵ A través de la Subsecretaría de Industria, Economía y Geología del gobierno provincial.

Nació con el apoyo de la Universidad Nacional de Misiones⁵⁸⁶; los ministerios de Trabajo, de Economía y de Desarrollo Social de la Nación; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; el ministerio provincial de Acción Cooperativa y Mutual y la Secretaría de Comercio e Integración; y con la participación de actores no gubernamentales. La experiencia se institucionalizó en 2005 bajo la forma jurídica de una fundación.

Abarca un área rural comprendida en la zona sur de la provincia, próxima a la capital provincial; en ella son características el alto porcentaje de población rural empobrecida que trabaja sobre unidades productivas pequeñas –menores de veinticinco hectáreas-dedicadas a las producciones frutícola y hortícola.

Entre sus objetivos previstos, se contaron la promoción del desarrollo integral; el impulso de la complementación intermunicipal; el diseño de estrategias de desarrollo; la promoción del cooperativismo; la promoción de servicios de apoyo necesarios para el desarrollo socioeconómico; el mejoramiento de la calificación de la población y su inserción laboral; la promoción de la innovación tecnológica y organizativa en los sistemas productivos locales; y la articulación con organismos e instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales (SIMES 2010: 6).

El principal proyecto encarado fue la Feria de Las Américas, un espacio de comercialización hortícola en un predio cedido por la municipalidad de Garupá inaugurado en junio de 2006, integrado por un conjunto de puestos de venta ocupados por cooperativas de productores o grupos asociados, bajo la modalidad de comercialización colectiva.

Si bien el proyecto fue exitoso en términos de intervención territorial, la dinámica del proyecto se alejó progresivamente de una intermunicipalidad, dado el predominio de los actores técnicos de la economía social en el principal proyecto y el abandono de otros objetivos. Pese a ello, en 2009 se organizó una jornada sobre gestión municipal –abarcándose temas como el crecimiento urbano, la planificación territorial, la financiación y oportunidades de inversión local- con el apoyo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales provincial y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

⁵⁸⁶ A través del programa Universidad – Desarrollo Local de esta casa de estudios.

Ese mismo año el Banco Interamericano de Desarrollo se interesó en el financiamiento de la elaboración de un plan maestro estratégico para el desarrollo comarcal, pero el mismo no se llevó adelante. Recién en mayo de 2009 se obtuvo el financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que financió el Plan Estratégico de Desarrollo de la Microrregión Paraná Sur (PIRKER & BOHORQUEZ 2009: 15). Desde entonces, no ha habido nuevas referencias sobre su funcionamiento.

4.3.16. Foro Intermunicipal de Bromatología de la Provincia de Misiones (FIBMI)

Esta mancomunidad nació con la participación de los funcionarios de bromatología de nueve municipalidades misioneras. En 2002, cuando la iniciativa fue declarada de Interés Provincial por la Cámara de Representantes, por dictamen N° 056/02, lo integraban las de Apóstoles (26.858 hab.), Campo Vieira (10.078 hab.), Capioví (6.097 hab.), Eldorado (63.931 hab.), Itacaruaré (3.398 hab.), Jardín América (25.726 hab.), Leandro N. Alem (28.583 hab.), Montecarlo (24.338 hab.), Nueve de Julio (3.839 hab.), Oberá (66.112 hab.), Posadas (277.564 hab.), Puerto Iguazú (42.849 hab.), Puerto Piray (9.029 hab.), Ruiz de Montoya (3.6359 y San Javier (13.030 hab.).

El Foro se definía como un ámbito abierto a todos los municipios de la provincia donde podrían aportarse ideas para elaborar un programa de acción intermunicipal para ofrecer seguridad en los alimentos ofrecidos al consumo.

Se reunía regularmente en distintas localidades para el tratamiento de problemas comunes. Se organizaron seminarios de sensibilización para comerciantes y productores; para productores de servicios de comida; y acciones de capacitación para inspectores municipales.

Las últimas noticias de su actuación datan de octubre de 2005, cuando se organizó su XXV Foro.

4.3.17. Comisión Intermunicipal Coordinadora del Área Metropolitana Binacional

El 22 de agosto de 2014 las municipalidades argentinas de Candelaria (14.180 hab.), Garupá (28.814 hab.) y Posadas (277.564 hab.) y las paraguayas de Cambyretá (977 hab.), Encarnación (146.508 hab.) y San Juan del Paraná (7.447 hab.) firmaron un

acuerdo para la creación de la Comisión Intermunicipal Coordinadora del Área Metropolitana Binacional. La misma se enmarcó en las propuestas del Plan Estratégico Posadas 2022.

El objetivo fue proponer una agenda metropolitana con la participación de los equipos técnicos de cada municipalidad, solicitando el apoyo de las universidades, centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil.

Desde la rúbrica del convenio no se han motorizado nuevas acciones de esta Comisión.

4.4. Experiencia nonata

4.4.1. Región Trinacional de las Misiones

Este proyecto fue motorizado en su diseño por la municipalidad de Posadas (255.052 hab.). El motivo fue destacar el liderazgo de esta ciudad en la zona de la triple frontera argentino-paraguaya y brasileña.⁵⁸⁷

La misma contó con el apoyo de la Universidad Gastón Dachary⁵⁸⁸ y la Red CIDIR⁵⁸⁹, que del 6 al 9 de agosto de 2013 organizaron la Semana de la Integración Regional de Ciudades con el fin de promocionar la actividad. En la misma se desarrollan actividades de capacitación sobre cooperación internacional descentralizada⁵⁹⁰, intercambio de experiencias de desarrollo productivo⁵⁹¹ y asociativismo intermunicipal.⁵⁹² Participaron representantes del Fórum de COREDES del Estado de Río Grande do Sul, y de la municipalidad de Asunción, de la República del Paraguay. El proyecto obtuvo poco interés de los municipios misioneros –ninguno de sus intendentes participó– y la

⁵⁸⁷ Cabe destacar que el doctorando se desempeñaba como asesor de la Secretaría de Desarrollo de la Municipalidad de Posadas y fue el ideólogo de este proyecto.

⁵⁸⁸ Esta casa de estudios privada está íntimamente al gobierno posadeño: su rector y propietario es simultáneamente secretario de Desarrollo municipal.

⁵⁸⁹ La Red CIDIR se constituye en un sistema abierto de relaciones entre universidades del Mercosur y de Iberoamérica que tiene como objetivo –a través de la generación de espacios de reflexión y construcción colectiva– propiciar el intercambio de conocimientos, la promoción de la educación y el desarrollo de actividades de investigación, extensión y docencia; con el fin de generar Instrumentos y desarrollar acciones que contribuyan a incrementar el impacto que las actividades universitarias tienen en el desarrollo de sus respectivas regiones.

⁵⁹⁰ Las mismas coincidieron con actividades del programa Innova de la Red de MERCOCIUDADES.

⁵⁹¹ Programa Conecta DEL. BID-FOMIN

⁵⁹² La misma estuvo a cargo del doctorando.

experiencia se abortó en dicha actividad, optando la municipalidad de Posadas por proseguir su posicionamiento en la red de MERCOCIUDADES.

5. Conclusiones sobre la Región del Noreste Argentino.

Esta región, la integrada por las provincias con menor desarrollo humano, y con gobiernos locales con menores capacidades institucionales, muestra un panorama dispar.

La provincia del Chaco fue una de las jurisdicciones del país donde más se promocionó el asociativismo intermunicipal desde 2000 en adelante, cuando se sancionó la ley N° 5.174 del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados, se sensibilizó a los funcionarios municipales y a organizaciones sectoriales y se aportaron subvenciones para formalizar las asociaciones intermunicipales y crear en cada una de ellas una Agencia Regional de Desarrollo Local con el fin de elaborar los planes, programas y proyectos regionales. Cada una de ellas contaría con una Gerencia Regional, cuyo salario fue solventado por el gobierno provincial. En síntesis, un sistema estructurado desde el gobierno provincial, que supuestamente sería la base de una activa intermunicipalidad capaz de resolver los agudos problemas de una provincia pobre y con importantes desigualdades sociales y territoriales pero que, lamentablemente, no rindió los efectos buscados. Podría resumirse en que faltó en el asociativismo chaqueño la complementación de una vocación intermunicipal *bottom up* que alimentara la estructura legal y financiera que aportaba el gobierno provincial. Si bien en 2009 el proceso fue ratificado, la actual dinámica política provincial existente por la combinación del fuerte liderazgo del actual gobernador⁵⁹³ con los ingentes recursos de los que dispone⁵⁹⁴ impide el desarrollo de la intermunicipalidad en tanto que los intendentes construyen relaciones uno a uno con él y no con sus pares de otras localidades.

⁵⁹³ El gobernador Jorge Capitanich, electo en 2007 y reelecto 2011, fue uno de los gobernadores de mayor peso político en el país. Inclusive, entre 2013 y 2015 fue Jefe de Gabinete de Ministros de la República.

⁵⁹⁴ La provincia ha sido la tercera más beneficiada entre 2003 y 2013 por las subvenciones extraordinarias del gobierno nacional, luego de las de Santa Cruz –distrito del cual han sido originarios los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández- y de La Rioja.

En la provincia de Formosa, el fenómeno ha sido débil. Creemos que ello es el producto de la debilidad extrema de los gobiernos locales formoseños –los más frágiles del país–, cuyos alcaldes actúan como mandatarios del gobierno provincial. Dado que el gobernador ha gobernado por dos décadas con un estilo personalista⁵⁹⁵, no existe lugar para la intermunicipalidad de no mediar un acuerdo provincial.

La provincia de Misiones comparte con estas dos provincias el centralismo partidario⁵⁹⁶ pero, sin embargo, ha sido rica en experiencias intermunicipales: un total de diecisiete. Si bien aquejadas por la habitual volatilidad del arreglo inter institucional y la debilidad de las municipalidades, las características topográficas⁵⁹⁷ y el perfil de desarrollo turístico de Misiones⁵⁹⁸ han promovido muchas de estas experiencias. Sobresale también la dinámica del asociativismo transfronterizo, originado en la particular localización de la provincia que posee el 91% de sus límites con las repúblicas de Brasil y Paraguay y apenas el 9% con Corrientes.

En esta última, el fenómeno intermunicipal es rico y variado. La Constitución provincial de 2007 es aquella que, en su régimen local, más minuciosamente ha creado las bases jurídicas para fomentar la intermunicipalidad. El gobierno correntino, si bien no ha tenido una política explícita de apoyo, no los ha obstaculizado e inclusive, en algunos casos puntuales ha tomado como interlocutores territoriales a estas asociaciones de municipios. La volatilidad en el caso correntino aparece más asociada a la alternancia en el poder, que habitualmente fomenta que experiencias promovidas por alcaldes de un signo político sean abandonadas por sus sucesores de otro partido, y la falta de una institucionalidad que promueva la estabilidad más allá de estos avatares.

⁵⁹⁵ El gobernador Gildo Insfrán fue vicegobernador entre 1987 y 1995, y luego ha sido electo en 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011: en estas dos últimas elecciones, con el 75% y el 76% de los sufragios válidos. Actualmente postula para una sexta elección consecutiva.

⁵⁹⁶ El Partido de la Concordia Social –conocido como Frente Renovador de la Concordia Social–, afín al gobierno nacional, gobierna en 73 de las 75 municipalidades misioneras.

⁵⁹⁷ La provincia está atravesada de norte a sur por la Sierra Central, una cadena montañosa cubierta de una espesa selva, que promueve la fragmentación territorial de los asentamientos en su territorio y la ampliación de las distancias relativas entre sus localidades.

⁵⁹⁸ Desde comienzos de siglo, el turismo ha reemplazado a las actividades forestal y agrícola como la principal de Misiones.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS PATAGÓNICAS

La Región Patagónica⁵⁹⁹ está conformada por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Todas ellas comparten una historia con dos hitos en común: su poblamiento originado en la expansión del Estado Nacional sobre tierras aborígenes después de 1879 y su transformación en provincias en la segunda mitad del siglo XX⁶⁰⁰.

La provincia de La Pampa ha sido reconocida como parte de la región en las últimas décadas: la ley nacional N° 23.272, promulgada el 21 de octubre de 1985, estableció su incorporación para todos los efectos legales del orden federal. Adicionalmente, la provincia rubricó el Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia el 26 de junio de 1996⁶⁰¹ en los términos del artículo 124 de la Constitución Nacional.

En términos poblacionales, la Patagonia concentra el 6% del total de Argentina (INDEC 2013), poseyendo una densidad poblacional, de 1,26 habitantes por kilómetro cuadrado⁶⁰².

Las provincias patagónicas se ubican, en un ranking de desarrollo humano, en un grado alto. En la última medición del IDH (PNUD 2013), Tierra del Fuego ocupa el segundo lugar—sólo superada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—; Santa Cruz el tercero; La Pampa, el cuarto; Neuquén, el sexto; Río Negro, el octavo; y Chubut, el noveno⁶⁰³ entre las veinticuatro jurisdicciones consideradas. Es la región con indicadores más favorables: ello se explica en la baja densidad de población combinado con rentas altas

⁵⁹⁹ El nombre fue dado a la región por la expedición de Hernando de Magallanes, al servicio de la corona española, en 1520. El conquistador se impresionó por el gran tamaño de las huellas encontradas en la playa, que correspondían a los tehuelches, indígenas altos y corpulentos que habitaban la región.

⁶⁰⁰ Las provincias fueron creadas en las últimas décadas: La Pampa (1951), Chubut (1955), Neuquén (1955), Río Negro (1955), Santa Cruz (1956) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1990).

⁶⁰¹ El artículo N° 4 de ese tratado establece: *“El territorio de la Región de la Patagonia está conformado por las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, abarcando el subsuelo, el Mar Argentino adyacente y el espacio aéreo correspondiente”*

⁶⁰² Su superficie es de 1.911.605 km², casi cuatro veces el territorio español.

⁶⁰³ Con valores de 0,880; 0,873; 0,864; 0,855; 0,851; y 0,848, respectivamente (PNUD 2013).

promovidas por la extracción minera, gasífera y petrolera, características de la región⁶⁰⁴.

1. Chubut

1.1. El sistema municipal chubutense

Esta jurisdicción tiene una extensión de 224.686 km² y limita al Norte con la provincia de Río Negro, al Este con el océano Atlántico, al Sur con la de Santa Cruz, y al Oeste con la República de Chile. En 2010 tenía 509.108 habitantes, el 1,27% de los habitantes del país, siendo la séptima menos poblada (INDEC 2013). La capital provincial es Rawson, la más pequeña del país, con 26.183 habitantes.

El sistema municipal se encuentra definido por la Constitución sancionada en 1994 en sus artículos 224 a 245 y por la ley N° 3.098 de Corporaciones Municipales sancionada en 1988.

La Constitución chubutense reconoce el gobierno de las municipalidades en poblaciones urbanas cuyo ejido urbano posea más de quinientos inscriptos en el padrón local⁶⁰⁵. Los municipios pueden ser de primera categoría si cuentan con más de 4.000 electores y de segunda si no los poseen. Las de Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn, Rawson y Trelew han dictado su Carta Orgánica⁶⁰⁶, y la de Esquel fue rechazada por la Legislatura provincial el 17 de septiembre del 2008 por inconstitucionalidad⁶⁰⁷. Adicionalmente, existen comisiones de fomento en localidades con más de doscientos inscriptos en el padrón electoral. Una innovación de Constitución de 1994 fue la incorporación de un tercer tipo de gobiernos locales, las comunas rurales.

⁶⁰⁴ Con excepción de la provincia de La Pampa, orientada a la producción agropecuaria.

⁶⁰⁵ Es la única provincia argentina que, para la definición de mínimos poblacionales, utiliza la cantidad de electores en reemplazo de la usual consideración del número de habitantes.

⁶⁰⁶ Pueden hacerlo las municipalidades que cuenten con más de mil electores. Las mismas deben ser aprobadas por la Legislatura provincial.

⁶⁰⁷ www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=24192 (Fecha de consulta: 06/02/2014)

En síntesis, la provincia cuenta con veintisiete municipalidades y veinte comunas rurales; las tres comisiones de fomento existentes hasta 2001 fueron elevadas a la categoría de municipalidades de segunda categoría.

Todas las municipalidades poseen un intendente electo por simple pluralidad de sufragios, con un mandato de cuatro años y posibilidad de reelección; y un Honorable Concejo Deliberante de diez miembros en los de primera categoría y de siete en los de segunda, distribuidos por lista incompleta: corresponden la mitad más uno de los miembros para el partido que obtenga la mayoría de votos y los restantes se repartirán entre los partidos de la minoría por el sistema proporcional D'Hondt. Este concejo se renueva por mitades en elecciones de medio término.

Las comisiones de fomento están a cargo de una junta vecinal compuesta de cinco miembros, elegidos directamente; duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos. Designa sus propias autoridades aunque la presidencia corresponde al candidato que figure en primer lugar en la lista que hubiera obtenido la mayor cantidad de votos.

Respecto de las comunas rurales, de acuerdo a la ley N° 5.038, están también a cargo de una junta vecinal de cinco miembros. Sin embargo, la ley electoral N° 5.085 estableció un nuevo régimen, la que a su vez fue suspendida por otra ley, la N° 5.132. A la fecha la elección de autoridades en cada comuna rural se desarrolla según lo dispuesto en su ley de creación, previéndose que en las próximas elecciones de 2015 se produzca una normalización definitiva y uniforme de todas ellas.

Chubut presenta para sus gobiernos locales una delimitación territorial de ejidos no colindantes, aprobada por la legislatura provincial; al área urbana la ley le asigna un contorno rural como previsión al crecimiento urbano.

En términos demográficos, la distribución no es uniforme en el extenso territorio provincial: dos terceras partes de la población se encuentran en sólo tres ciudades del litoral costero: Comodoro Rivadavia (137.061 hab.), Trelew (89.547 hab.) y Puerto Madryn (57.791 hab.)⁶⁰⁸.

⁶⁰⁸ Chubut, Río Negro y Santa Cruz tienen su población concentrada en una franja del litoral marítimo y otra en el piedemonte andino, y una estepa central con baja densidad de población. En los Andes chubutenses, la ciudad más poblada es el centro turístico de Esquel (28.486 hab.), seguida por Trevelin (6.395 hab.) y Lago Puelo (4.046 hab.).

Respecto de las relaciones fiscales, se rigen por la ley N° 1.564, sancionada en 1973, y su modificatoria, la N° 2.155. La misma destina a los gobiernos locales el 10% de las sumas percibidas por la provincia en concepto de coparticipación federal; adicionalmente, disponen con exclusividad de los recursos provenientes del impuesto a los ingresos brutos producidas en el ámbito jurisdiccional; también del impuesto inmobiliario y de la patente automotor, así como las usuales tasas retributivas de servicios, derechos, patentes y contribuciones por mejoras. Ello define un sistema particular en Argentina, que otorga responsabilidad a los gobiernos locales en su autofinanciamiento logrado a partir de una amplia base tributaria y de una baja dependencia de los recursos no jurisdiccionales. Considerando la distribución secundaria, se distribuye el 20% de la masa coparticipable en partes iguales y el restante el 80% en relación directa a la población.

En esta provincia, la producción hidrocarburífera e hidroeléctrica son las actividades más importantes⁶⁰⁹ y la provincia coparticipa sus regalías de acuerdo a la ley N° 2.389 y su modificatoria, la N° 4.827⁶¹⁰: en el primer caso, transfiere el 16% de su monto a sus gobiernos locales –de esto, el 40% a la municipalidad de Comodoro Rivadavia; el 37,5% a los restantes municipios de primera categoría⁶¹¹; el 14% a los de segunda⁶¹²; el 3,5% a las comisiones de fomento⁶¹³; y el 5% a las comunas rurales⁶¹⁴-. En el caso de las regalías hidroeléctricas, la ley N° 4.084 regula la transferencia a los gobiernos locales del 14,4%⁶¹⁵.

El control presupuestario en los gobiernos locales chubutenses es competencia del Tribunal de Cuentas provincial.

1.2. La intermunicipalidad en la provincia de Chubut

⁶⁰⁹ En la provincia también se desarrollaron las industrias textil, lanera, metalmecánica y pesquera, aunque han perdido importancia en las últimas décadas.

⁶¹⁰ Esta modificación reguló la distribución de regalías gasíferas.

⁶¹¹ Considerando la distribución secundaria, un 20% en partes iguales y un 80% proporcional a la población.

⁶¹² Un 20% en partes iguales y un 80% proporcional a la población.

⁶¹³ Un 10% en partes iguales y un 90% proporcional a la población.

⁶¹⁴ Un 75% en partes iguales y un 25% proporcional a la población.

⁶¹⁵ La Municipalidad de Trevelin recibe el 34% -donde se encuentra la represa hidroeléctrica de Futaleufú- y el 66% restante entre los demás municipios, tomando como base de proporcionalidad a los respectivos índices de coparticipación de impuestos federales.

La Constitución provincial, en su artículo 237, autoriza que las municipalidades puedan crear subregiones para el desarrollo económico y social, estableciendo organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines; también celebrar convenios para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común. Adicionalmente, permite que los gobiernos locales pueden firmar convenios con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales o internacionales y municipios de otras provincias: en síntesis, una definición legal abarcadora del fenómeno intermunicipal.

La ley N° 3.098 de Corporaciones Municipales sancionada en 1988 autoriza en su artículo 45 los consorcios con la Provincia, con la Nación o con vecinos. También las cartas orgánicas regulan este arreglo institucional: la de Rawson, entre las atribuciones del Concejo Deliberante, en su artículo 72 inciso 30 incluye la aprobación de la formación de organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes; en igual sentido, el artículo 108 de la Carta Orgánica de Puerto Madryn empodera a los legisladores locales para autorizar la integración de organismos intermunicipales o regionales, provinciales, nacionales o internacionales con el voto nominal de los dos tercios del total de sus miembros; y el inciso 14 del artículo 19 de la carta orgánica capitalina tiene una redacción análoga. También la Carta Orgánica de la municipalidad de Comodoro Rivadavia define, en su artículo 20, inciso 3, la posibilidad de celebrar convenios con otros municipios y constituir organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades comunes de su competencia.

La provincia mostró en el pasado una activa política de promoción intermunicipal orientada al desarrollo productivo, siendo esta una modalidad de intervención territorial en una provincia extensa y con población concentrada en pocas zonas⁶¹⁶. El *Programa de Desarrollo Comarcal*, también denominado “De Qué Va a Vivir Mi

⁶¹⁶ Inclusive algunos organismos chubutenses presentan la información por comarca, como la Dirección General de Planeamiento Social y Programas del Ministerio de Familia y Promoción Social.

Pueblo”, orientado a la planificación estratégica⁶¹⁷ tuvo como objetivo identificar proyectos sobre diferentes sectores productivos. El análisis inicial suponía que las localidades más dinámicas desarrollaban planes estratégicos que sólo consideraban las condiciones propias pero que adolecían de una inclusión provincial; por el contrario, las localidades más pobres eran relegadas, consolidando la fragmentación territorial: fue entonces que el gobierno chubutense priorizó proyectos que generaran economías de escala y que impactarán en las comarcas.

El desarrollo de este programa significaría la institucionalización en cada comarca de tres instancias, superpuestas sobre las estructuras preexistentes:

- El *Foro de Producción*, que definía las políticas consensuadas. En él se canalizaban las demandas locales y vertebraban los acuerdos estratégicos comarcales. Estaba bajo la conducción de los intendentes aunque participaban concejales, representantes provinciales, sindicalistas, empresarios, cooperativistas, académicos, científicos y tecnólogos;
- El *Consejo de Gestión*, cuya principal tarea era la gestión de las políticas elaboradas por el Foro de Producción. Contaba con ocho miembros: dos intendentes, un empresario rural, un empresario urbano, un coordinador provincial del Ministerio de la Producción, un representante sindical, un concejal y un diputado provincial;
- El *Equipo Técnico*, conformado para asistir, informar y colaborar en todos los requerimientos del Foro de Producción como del Consejo de Gestión. Este equipo se conformaba con un representante provincial, uno municipal, uno nacional, uno universitario y uno por la sociedad civil.

Para la administración de este programa, la ley N° 5.462 sancionada en diciembre de 2005 creó, en el ámbito del Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería, una *Unidad de Gestión Comarcal*. La misma contó con un Director Ejecutivo General, un Coordinador de Asistencia Técnica, un Responsable Administrativo y cuatro Directores Ejecutivos Comarcales –uno por cada una de las comarcas promovidas-. Esta ley también creó un fondo especial para financiar sus políticas.

⁶¹⁷ El proceso se inició con la llegada al poder del gobernador Mario Das Neves (2003-2011).

Un proyecto de resolución presentado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación por un diputado chubutense⁶¹⁸ dio información sobre sus primeros momentos: *“la comarca de la Meseta Central recibió 2 millones de pesos; la denominada Virch-Valdés recibió un aporte de un millón; la comarca de Los Andes otro millón de pesos y finalmente la comarca Río Senguer-Golfo San Jorge obtuvo un millón de pesos para financiar los distintos proyectos productivos consensuados entre los actores sociales”*⁶¹⁹. La Comarca VIRCH-Valdés, en el noreste provincial, identificó la agricultura, la ganadería, la pesca, la metalmecánica, la agroalimentación, el textil, la minería, el turismo y el sector del conocimiento como sus ejes estratégicos; la Comarca Río Senguer-Golfo San Jorge, localizada al sureste, el agro-ganadero, el pesquero, el energético, el agroalimentario, el circulatorio, el forestal y el turístico. En la Comarca de Los Andes, al oeste chubutense, el agrícola, el ganadero, el forestal, la agroalimentario, el turístico, el minero y el energético, mientras que en la de la Meseta Central, ubicada en el centro de la provincia, el mejoramiento agrícola, ganadero y artesanías de alta calidad.

Una evaluación de 2007 mostró cuarenta y cuatro proyectos comarcales, en sectores como la pesca, la fruticultura, la ganadería y la agroalimentación. En su desarrollo colaboró activamente el Consejo Federal de Inversiones⁶²⁰ y, en diciembre de 2011, cuando se renovó este vínculo⁶²¹, se valoró que este programa *“constituye una experiencia exitosa que amerita su continuidad, por su alto impacto en la mejora de la calidad de vida de la población”*.

El Programa de Mejora de la Gestión Municipal (préstamo BID OC-1855-AR) del Ministerio del Interior y Transporte financia actualmente el *Proyecto de Regionalización Estratégica para un Desarrollo Económico y Social Homogéneo a Través de la Implementación del Modelo de Comarcas* por una suma equivalente a

⁶¹⁸ El diputado nacional Roddy Ingram que, por entonces, se desempeñaba como presidente de la Comisión de Turismo.

⁶¹⁹ Expediente 4759-D-2006 – Trámite parlamentario 114.

⁶²⁰ El Consejo Federal de Inversiones (CFI) (www.cfired.org.ar) es un organismo federal creado en 1959 por un acuerdo de todas las provincias argentinas, la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ejecuta servicios de consultoría para la promoción del desarrollo local y regional.

⁶²¹ Por el cual el CFI asistiría técnica y financieramente a la provincia para la implementación del "Programa de Desarrollo Comarcal del Chubut", aportando una suma equivalente a noventa mil euros, destinados a la contratación de expertos para elaborar los proyectos identificados en cada comarca. También atendería el financiamiento de proyectos de apoyo para micro, pequeñas y medianas empresas.

458.000 euros, de las cuales el 90% son fondos internacionales y el 10% son provinciales. El proyecto consiste en un estudio de factibilidad que considera el diagnóstico, promoción y definición de un modelo de regionalización comarcal óptima. Las actividades incluyen el relevamiento regional de la provincia; el análisis de las comarcas en funcionamiento; la definición del diseño comarcal en términos operativos de su implementación; y la formulación de planes estratégicos provinciales y regionales. Esto supone la definición reciente de una nueva etapa de apoyo al desarrollo intermunicipal.

1.3. Iniciativas intermunicipales chubutenses

En Chubut la intervención territorial bajo la fórmula intermunicipal ha sido frecuente en la última década, que atribuimos a la particular estructuración demográfica provincial. El origen de esta modalidad debemos encontrarla en una política de fomento desarrollada entre 1997 y 1999 por la Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica (CONADEPA) durante la presidencia de Carlos Menem (LEMOINE & SARABIA 2001), a la que hicimos referencias en el capítulo III. El Programas de Microrregiones Patagónicas⁶²² buscó extender esta metodología en contextos de baja densidad de población (ETCHEBEHERE, FERREIRO, LÓPEZ, MANNA & WYSS 1998). Esto explica el desarrollo de un gran número de experiencias y que las mismas hayan encontrado inclusive reconocimiento fáctico en el sector privado –en especial, el turístico-, que usa con frecuencia el vocablo *comarcal* para caracterizar las distintas regiones chubutenses.

1.3.1. Micro Región de la Comarca Andina del Paralelo 42

⁶²² Este programa identificó diecisiete microrregiones de hecho en la Patagonia (entre paréntesis, los municipios que las integrarían): la Comarca Andina del Paralelo 42 (Cholila, El Maitén, El Hoyo, Lago Puelo, Epuyén, El Bolsón y la Comisión de Fomento de El Manso. Línea Sur Río Negro (Ñorquinco, Ingeniero Jacobacci, Los Menucos, Ministro Ramos Mexía, Comallo, Sierra Colorada, Valcheta); Alto Valle del Río Negro; Chosmalal - Copahue – Caviahue; Colonia 25 de Mayo – Catriel; Valle Medio del Río Negro; La Adela - Río Colorado; Carmen de Patagones – Viedma; Sierra Grande - San Antonio Oeste; Valle Inferior del Río Chubut (Rawson, Puerto Madryn , Trelew, 28 de Julio, Gaiman y Dolavon); Parque Nacional Los Alerces (Esquel, Trevelin, Corcovado y Tecka) ; José de San Martín - Río Senger- Río Pico; Río Mayo - Perito Moreno- Los Antiguos; Sarmiento - Comodoro Rivadavia - Caleta Olivia - Puerto Deseado - Pico Truncado - Las Heras; Puerto San Julián- Cdte. Luis Piedrabuena - Puerto Santa Cruz - Gobernador Gregores.; Río Gallegos - El Calafate - Río Turbio - El Chaltén; y Río Grande - Ushuaia - Tolhuin. (ETCHEBEHERE, FERREIRO, LÓPEZ, MANNA & WYSS 1998: 11)

Esta microrregión fue creada el 17 de septiembre de 1998 tras un año de negociaciones previas y tuvo las complejidades propias de un ente integrado por gobiernos de distinto tipos: la CONADEPA, las provincias de Chubut y Río Negro y los gobiernos locales rionegrinos de El Bolsón (15.537 hab.) y El Manso (616 hab.) y chubutenses de El Hoyo (2.162 hab.), Lago Puelo (4.046 hab.), El Maitén (3.782 hab.), Epuyén (1.498 hab.) y Cholila (1.981 hab.)⁶²³. Todos estos gobiernos locales se encuentran unidos por la ruta nacional 40 y configuran un área de gran atractivo turístico.

El objetivo inicial fue generar un plan micro regional de desarrollo sustentable. Siguiendo la metodología habitual, se realizaron seis encuentros que definieron, como áreas de afinidad temática, la producción; el turismo; las políticas públicas; la forestación; el comercio; el medio ambiente; la infraestructura y los servicios; el apoyo y la capacitación científica - técnica; y la comunicación social. (ETCHEBEHERE, FERREIRO, LÓPEZ, MANNA & WYSS 1998) Cuatro fueron los programas estratégicos priorizados: la integración vial, tanto entre las localidades comarcales como con la vecina República de Chile; el desarrollo turístico; la gestión territorial, promoviendo el desarrollo de capacidades de los municipios y organizaciones intermedias comarcales; y el desarrollo productivo de frutas finas, hongos y plantas aromáticas.

Una evaluación F.O.D.A. dio cuenta de una actitud positiva en los actores sociales para resolver su crecimiento en forma participativa e intermunicipal; el convencimiento de la necesidad de realizar una planificación estratégica conjunta; y el compromiso de las entidades intermedias participantes. Entre las debilidades, la dificultad para identificar representantes genuinos, sobre todo en las localidades pequeñas, principalmente por la debilidad de la sociedad civil; el condicionamiento de los líderes locales por la problemática de corto plazo; la impaciencia de los actores sociales por ver cristalizadas realizaciones concretas; la escasa capacidad de recaudación y de recursos humanos de los municipios intervinientes. Entre las oportunidades, la potencialidad del tratamiento intermunicipal; las amenazas, la renovación de autoridades políticas; y el surgimiento y resolución de conflictos interjurisdiccionales.

La creación de esta microrregión supuso la firma de un tratado interprovincial

⁶²³ www.chubut.gov.ar/boletin/archives/pdf/VII%2026%20-%204478%20ANEXO%20A.pdf

aprobando la constitución de los órganos, que fue aprobado por la ley chubutense N° 4.478, limitando sus fines al desarrollo económico y social. En término institucionales, la misma contó con una complejidad superlativa: un Consejo para el Desarrollo de la Comarca Andina del Paralelo 42; un Consejo de Gobierno⁶²⁴; un Grupo de Trabajo⁶²⁵; un Comité Ejecutivo⁶²⁶; una Comisión Revisora de Cuentas; y una Auditoria Externa. La comarca se encuentra sin actividad; una nota periodística de 2008 dio cuenta del trabajo conjunto de los gobiernos locales chubutenses y del deseo de sumar nuevamente al gobierno de El Bolsón. El intendente de la municipalidad de El Hoyo expresó: *“La idea es unificar los criterios en turismo porque venimos de gestiones en que nuestros municipios se manejaban de forma autista en este sentido; estábamos medio aislados, entonces cuesta mucho volver a integrarse, como fue nuestra intención desde un principio”*.

1.3.2. Comarca de los Andes (también denominada Comarca Andina)

Esta intermunicipalidad está integrada por los gobiernos locales de Carreleufú (287 hab.), Cerro Centinela (181 hab.), Corcovado (1.644 hab.), Cholila (1.981 hab.), El Hoyo (2.162 hab.), El Maitén (3.782 hab.), Epuén (1.498 hab.), Esquel (28.486 hab.), Lago Puelo (4.046 hab.), Tecka (955 hab.) y Trevelin (6.395 hab.): algunos de ellos integraban también la Micro Región de la Comarca Andina del Paralelo 42.

Orienta su labor predominantemente a la promoción turística y, en menor medida, a la cooperación transfronteriza: sobre ello, la ampliación de los horarios de las aduanas fronterizas y la desburocratización del tránsito comercial vecinal forman parte de los

⁶²⁴ Integrado por los intendentes y presidentes de los Concejos Deliberantes comarcales, los representantes provinciales y el presidente de la CONADEPA. Este Consejo tendría un presidente y un vicepresidente y oficiaría como órgano máximo de gobierno.

⁶²⁵ Integrado por un representante titular y uno alterno de cada gobierno local, de las provincias y de la CONADEPA. El mismo oficiaría de secretaria del Consejo de Gobierno y como nexo con el Comité Ejecutivo.

⁶²⁶ Integrado por el Grupo de Trabajo y los representantes de las organizaciones intermedias representativas de las distintas localidades; estaría encargado del gerenciamiento del CODECAP a través de un gerente elegido por concurso de acuerdo al perfil que determine el Comité y apruebe el Consejo de Gobierno.

reclamos habituales⁶²⁷. También la construcción del paso fronterizo Río Puelo⁶²⁸, hoy lacustre, pero que podría transformarse en terrestre con una baja inversión.

Una de las acciones más originales fue el convenio de salud con las comunas chilenas de Palena y Futaleufú⁶²⁹. En noviembre de 1996, ambos gobiernos nacionales rubricaron los "Convenios Internacionales Sobre Salud - Rol de los Servicios de Salud", sin comunicarlo a las comunidades. En 2003, las autoridades locales chilenas solicitaron el cumplimiento de este acuerdo de prestación de servicios médicos en el Hospital Zonal de Esquel a los residentes en las comunas de Palena y Futaleufú, tanto en la atención programática como de internaciones y urgencias. En contraprestación, ofrecieron el pago⁶³⁰ con bonos del Fondo Nacional de Salud (FONASA)⁶³¹, obviando la tradicional atención gratuita a los ciudadanos del país vecino. Esto significó que las autoridades chubutenses aceptaran de buen grado la experiencia y planificaran la ampliación del nosocomio esquelino contando con la atención de los ciudadanos limítrofes.

También en el marco de esta política de cooperación transfronteriza se buscó agilizar el comercio bilateral preferente mediante la elaboración de un listado de productos específicos, para convertir a la microrregión en una zona libre de aduanas, objetivo no alcanzado por la negativa de las autoridades de ambos países. Más recientemente, se buscó consolidar un corredor turístico binacional mediante la promoción turística común.

⁶²⁷ A la latitud de las localidades de Esquel y Futaleufú encontramos el paso fronterizo Río Futaleufú, el principal de los Andes del sur. El mismo está abierto en horario reducido, siendo esto un reclamo permanente de las comunidades ante las autoridades aduaneras y migratorias. Inclusive las autoridades comarcales han ofrecido, sin respuesta positiva, correr con los costos originados en el tiempo extra del personal.

⁶²⁸ Este es un paso fronterizo fluvial ubicado a sólo 200 metros sobre el nivel del mar, comunicando ambos países a través de una senda y del lago Puelo. En Argentina, los habitantes de la localidad homónima requirieron la construcción de diez kilómetros de ruta hasta la frontera, dado que en Chile está en construcción la ruta asfaltada hasta Segundo Corral, ubicada en el límite fronterizo. Sin embargo, la inauguración reciente de un muelle para transbordadores y la propuesta de un particular para la construcción de una embarcación para vehículos que podría estar finalizada para el invierno del año 2015, hacen que, probablemente, ello no ocurra (Tiemponline.com 04/09/2013)

⁶²⁹ Cabe consignar que estas dos localidades se encuentran a dos días de viaje terrestre hasta la ciudad de Puerto Montt; y en caso de urgencia, debía apelarse a aeronaves de la Fuerza Aérea de Chile.

⁶³⁰ El equivalente a 18.500 euros anuales.

⁶³¹ El FONASA es el ente financiero encargado de recaudar, administrar y distribuir los dineros estatales destinados a salud en Chile. Si bien los trabajadores, parados y pensionados pueden cotizar al FONASA, el mayor número de los beneficiarios son mujeres embarazadas sin previsión hasta el sexto mes del nacimiento del hijo, los pensionados por invalidez o vejez, las personas con deficiencia mental y los indigentes.

Una iniciativa intermunicipal desprendida de la Comarca Andina es el *Consortio de Gestión para el Desarrollo Integral y Turístico de la Comarca de Los Alerces*. Este consorcio de gestión turística, organizado bajo la forma jurídica de una asociación civil sin fines de lucro, se formó el 18 de mayo de 2001 por iniciativa y voluntad de los gobiernos locales de Corcovado, Cholila, Esquel, Teckay y Trevelin; también forman parte el Parque Nacional Los Alerces; el gobierno provincial; la Cámara de Industria y Comercio del Oeste de Chubut; la Cámara de Prestadores Turísticos del Oeste de Chubut; la Cámara de Comercio y Turismo de Trevelin; la Sociedad Rural de Esquel; la Cámara de Turismo del Parque Nacional Los Alerces; y la Asociación “Los Andes” de Productores Patagónicos. Nació como resultado de la convergencia de dos iniciativas complementarias: la efímera Comarca de Los Alerces creada en 1998 y apoyada por el Órgano Provincial de Turismo⁶³², y la Microrregión Trevelin-Corcovado-Esquel, apoyada desde agosto de 2000 por el Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación en el marco del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Esta intermunicipalidad tiene por objetivos la problemática medio ambiental, turística y de desarrollo social.

Entre sus objetivos específicos iniciales, se destacó la elaboración de un plan de desarrollo turístico; el desarrollo de políticas comunes de promoción y fomento a las actividades productivas que armonicen el turismo con la conservación del ambiente; la promoción de iniciativas público-privadas en materia de políticas de desarrollo, producción, comercialización, importación y exportación de mercaderías y servicios; la generación de empleo en los sectores turístico y de conservación natural; la radicación de inversiones; el desarrollo de programas de educación; y la elaboración de planes de zonificación, de ordenación de los recursos naturales, de ordenamiento territorial y de fomento.

Otro desprendimiento de esta comarca fue el *Circuito Binacional Patagónico “Paraíso del Encuentro”*, integrado desde octubre de 2012 por la provincia de Palena⁶³³, las

⁶³² Luego transformada en la Secretaría de Turismo de la Provincia del Chubut.

⁶³³ Está ubicada en el extremo sureste de la Región de Los Lagos, siendo la jurisdicción más septentrional de la Patagonia chilena. Tiene una superficie de 15 301,9 km² y posee una población de 18.971 habitantes según el censo de 2002. Las comunas de Chaitén y Hualaihué son las más extensas y representan el 75% del territorio provincial, caracterizándose por un extenso litoral frente al mar; Futaleufú y Palena, en tanto, son mediterráneas y se ubican en las partes altas de la Cordillera de los Andes.

municipalidades chilenas de Palena (1.690 hab.) y Futaleufú (2.302 hab.) (INE 2012), las chubutenses de Trevelin (6.395 hab.), Corcovado (1.644 hab.), Río Pico (1.386 hab.), las comunas rurales de Carrenleufú (287 hab.) y Dr. Atilio Oscar Viglione (81 hab.) y el Parque Nacional Los Alerces. El mismo es un recorrido turístico que cuenta con más de 280 kilómetros, uniendo todas las localidades y ciudades, y su objetivo fue promocionarlo.

Podemos observar en esta región la superposición manifiesta entre varias institucionalidades –las comarca Andina del Paralelo 42, Andina, de los Alerces, el Circuito Binacional Patagónico Paraíso del Encuentro- que van combinando distintos actores internacionales y nacionales, provinciales, municipales y sociales, aunque básicamente orientadas a la promoción turística y la cooperación transfronteriza. En distintos momentos van tomando preponderancia las acciones de una u otra intermunicipalidad de acuerdo a la disponibilidad de fondos y las decisiones coyunturales de los liderazgos políticos.

1.3.2. Comarca del Valle Inferior del Río Chubut – Valdés (también denominada Comarca VIRCH-Valdés)

Esta comarca está integrada por los gobiernos locales de Dolavon (2.929 hab.), Gaiman (5.753 hab.), Puerto Madryn (57.791 hab.), Puerto Pirámide (429 hab.), Rawson (26.183 hab.), Trelew (89.547 hab.) y Veintiocho de Julio (491 hab.). Todos se ubican en el litoral marítimo norte del Chubut, una de sus regiones más pobladas.

Cuenta con una estructura sencilla, con un directorio integrado por los cinco intendentes; sólo se contrató un gerente y un contador para la asistencia administrativa. Los estatutos prevén una reunión mensual obligatoria.

Su principal proyecto fue la integración del *Consorcio Público Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos*. El 7 de diciembre de 2005 el gobernador y los intendentes comarcales rubricaron un acuerdo con el objeto de regular la gestión mancomunada de residuos sólidos urbanos generados; la intervención provincial del Ministerio de Ambiente y Control Desarrollo Sustentable se explica en la necesidad de promocionar

la política, dado que las municipalidades por sí solas no querían participar por los costos del sistema⁶³⁴.

El principal elemento en común es la administración de un relleno sanitario de 200 hectáreas de superficie equidistante entre las localidades: las municipalidades más populosas construirían además su planta de separación y transferencia. El proyecto avanzó lentamente: en noviembre de 2012, siete años después de la rúbrica del convenio, una nota periodístico relató las dificultades para poner en marcha el sistema en la fecha acordada, el 1 de enero de 2013⁶³⁵. El principal problema era la financiación del sistema, que las municipalidades no querían asumir –y tampoco el gobierno nacional⁶³⁶ y provincial- y los costos de las obras complementarias pendientes. Para entonces ya se había concesionado el manejo del relleno sanitario y ante la resistencia de trasladar los residuos al mismo –en especial, la de Puerto Madryn-, es que *“la empresa que se llama URBASER S.A.⁶³⁷, que es la que va a administrar la disposición final de los residuos, tienen cada fin de mes una factura para venir a cobrarle a los municipios y todos los municipios somos parte y estamos por ley consagrados como consorcio y no podemos obviar esa responsabilidad. Acá nadie puede bajarse salvo que quiera desfilarse por los tribunales y después ir a pagar por cuentas judiciales”*, para agregar *“Todos los municipio van a empezar en tiempo y forma por una razón sencilla: todos han firmado el compromiso de participación del GRSU y son parte del contrato”*⁶³⁸.

A menos de dos meses de la puesta en marcha, la municipalidad de Puerto Madryn decidió retirarse del sistema por la falta de fondos⁶³⁹, aunque las presiones políticas – en el contexto de una feroz campaña electoral⁶⁴⁰- y las características del derecho de

⁶³⁴ Estas obras se financiaron con fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por un equivalente a trece millones y medio de euros: el 46% se corresponden al diseño y construcción del centro de disposición final y dos plantas de separación de residuos; y el 54% a la operación.

⁶³⁵ 03/04/2013 En Madryn Noticias

⁶³⁶ En febrero de 2013, la empresa concesionaria reclamó por la falta de pago de certificaciones de obra por parte de la Nación. Ver: www.defensachubut.gov.ar/prensa/?q=node/8074

⁶³⁷ Esta empresa española ganó en septiembre de 2011 la licitación pública internacional para la construcción y el manejo del relleno sanitario.

⁶³⁸ 04/12/2012 - En Madryn Noticias

⁶³⁹ www.rawsonline.net/pag/noticias.asp?id=5585

⁶⁴⁰ Dicha campaña se caracterizó por la tensión entre el ex gobernador Mario Das Neves y su ex delfín y actual gobernador Martín Buzzi, apoyado por el gobierno nacional. Los legisladores provinciales y los intendentes del Partido Justicialista se dividieron entre ambos bandos.

recisión⁶⁴¹ hicieron que tal decisión fuera revertida. En abril de 2013, tres meses después de lo previsto, el relleno sanitario comenzó a funcionar, sin que las municipalidades abonaran los costos de operación, acumulándose una importante deuda en favor de la empresa concesionaria⁶⁴². A la fecha, la situación no se ha resuelto; respecto de la dinámica intermunicipal, parece débil en las palabras del intendente madrynense: *“la verdad que el GIRSU es un tema muy complejo. Es un sistema al que todos estamos adheridos porque está firmado desde la gestión anterior, y es muy difícil poder salir del mismo. Son muchas las desventajas que tiene cada uno de los municipios que participan de este programa”* para agregar, *“Lo que también hay que saber, es que si salimos del GIRSU entramos en una situación jurídica y legal con la empresa, que es muy desventajosa para la Municipalidad”*⁶⁴³.

1.3.3. Comarca de la Meseta Central

Está integrada por los gobiernos locales de Aldea Epulef (150 hab.), Colan Conhue (212 hab.), Cushamen Centro (580 hab.), Dique Florentino Ameghino (224 hab.), Gan Gan (587 hab.), Gastre (557 hab.), Gualjaina (648 hab.), Lagunita Salada (141 hab.), Las Plumas (605 hab.), Los Altares (123 hab.), Paso de Indios (1.087 hab.), Paso del Sapo (384 hab.) y Telsen (486 hab.).

La ley N° 5.463 creó esta comarca: este hecho debe vincularse con que, a diferencia de otras regiones, cuando en 2005 se puso en marcha el Programa de Desarrollo Comarcal, en esta no se había constituido una intermunicipalidad. La misma instituyó en su artículo 2 el “Fondo de la Comarca Central”, integrado por un aporte anual equivalente a algo menos de tres mil euros. Sus ejes estratégicos son el mejoramiento agrícola, ganadero y artesanías de alta calidad; sin embargo, las apuestas principales son la minería de plata y uranio y los resultados positivos de la exploración petrolera.

⁶⁴¹ Exige la conformidad de las restantes municipalidades y adicionalmente, no implica la eliminación de la obligación de pagar los aportes correspondientes.

⁶⁴² Cabe consignar que el costo de operación por los primeros treinta y seis meses se presupuestó en 3,88 millones de euros, en pagos mensuales de 106.696 euros, todos sujetos a actualización por la inflación. eldiariodemadryn.com/2013/10/sin-financiamiento-sera-imposible-sostener-el-girsu-en-la-region/

⁶⁴³ www.enmadryn.com/index.php/madryn/item/991-presupuesto-2014-hubo-bajas-en-el-girsu

En 2010, el secretario comarcal daba cuenta de las principales líneas de acción: *“el cuidado del agua y el medio ambiente (...); el fortalecimiento del sector ganadero; el desarrollo y aprovechamiento de la energía eólica (...); el desarrollo de la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos; la exploración y explotación de minerales de primera, segunda y tercera categoría. Estos puntos acordados forman parte de la “Declaración de Los Altares” que firmaron los representantes de las localidades de la comarca en julio de este año y que incluye también el desarrollo y explotación de recursos energéticos; el desarrollo de un plan integral turístico; el fortalecimiento de las oportunidades de empleo y comercio; y la interacción entre subregiones y regiones de la provincia y/o de provincias vecinas”*⁶⁴⁴.

La comarca abandonó su dinámica de reuniones regulares en 2011 aunque las reuniones continuaron intermitentemente. Dos años después, una diputada provincial presentó un proyecto de declaración para que el gobierno provincial promoviera el fortalecimiento de esta comarca⁶⁴⁵.

1.3.4. Comarca del Río Senguer y Golfo San Jorge

Esta comarca estuvo integrado por los gobiernos de la zona sur de Chubut: Aldea Epulef (150 hab.), Aldea Beleiro (270 hab.), Alto Río Senguer (1.700 hab.), Buen Pasto (151 hab.), Camarones (1.079 hab.), Comodoro Rivadavia (137.061 hab.), Dr. Atilio Viglione (44 hab.), Dr. Ricardo Rojas (263 hab.), Facundo (151 hab.), Gobernador Costa (2.185 hab.), José de San Martín (1.453 hab.), Lago Blanco (234 hab.), Rada Tilly (6.208 hab.), Río Mayo (2.939 hab.), Río Pico (1.386 hab.) y Sarmiento (8.292 hab.). Encontramos en ella dos subregiones: la oriental marítima, más densamente poblada, donde la actividad petrolera es la más dinámica; y la occidental andina, dedicada a la ganadería extensiva, débilmente habitada.

Una de las particularidades de esta comarca es la existencia de un reciente Foro de Concejales y Jefes Comunales⁶⁴⁶.

Uno de los principales proyectos es la puerta en marcha de un sistema de gestión integral de residuos sólidos urbanos, tomando el ejemplo de la comarca VIRCH-Valdés

⁶⁴⁴ www.diariojornada.com.ar/Noticia/Default.aspx?id=2010

⁶⁴⁵ www.elchubut.com.ar/nota/48620/

⁶⁴⁶ www.elpatagonico.net/nota/188661/

–que ya hemos caracterizado como poco acertado en términos de gestión intermunicipal-. La provincia financió la construcción de una planta en la localidad de Gobernador Costa para recibir los residuos de José de San Martín, Tecka, Río Pico y Atilio Viglione, pero el sistema no se ha puesto en marcha por las dificultades para financiar el proyecto, dado que los gobiernos locales no quieren asumir los nuevos costos. No se han desarrollado otros proyectos.

1.3.5. Comarca del Río Pico⁶⁴⁷ (también denominada CODERIPi)

Estuvo integrada por las municipalidades chubutenses de José de San Martín (1.453 hab.), Gobernador Costa (2.185 hab.) y Río Pico (1.386 hab.) y la comuna chilena de Lago Verde (869 hab.). Carecemos de su fecha de fundación, aunque podemos datarla a comienzos del siglo. La modalidad de gestión implicó la reunión mensual de los intendentes y su formato jurídico fue la de una asociación civil sin fines de lucro.

Entre sus proyectos más ambiciosos se contó el proyecto para la mejora de la carretera que une a las cuatro localidades –fue presentado simultáneamente ante ambos gobiernos nacionales-; la ampliación de horario de apertura y facilidades de tránsito vecinal en el paso fronterizo Las Pampas⁶⁴⁸; la construcción de una pequeña obra hidroeléctrica binacional para abastecer de energía eléctrica a la comarca y la planificación de proyectos turísticos. El principal problema detectado fue la falta de transporte público entre las localidades.

En 2012, una nota periodística partidaria señaló que la legisladora provincial “(Elsa) Willhuber dijo que una interesante propuesta la referida a conformar un corredor de integración, denominado Coderipi (Corredor del Río Pico), algo que ya se ha venido charlando y se espera profundizar, con la idea de establecer una línea de acción para el sector de la producción, el turismo y la vinculación binacional con Chile para fortalecer la zona”, lo que muestra que la misma se encuentra inactiva⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Para información sobre esta comarca, entrevistamos en febrero de 2006 al entonces intendente de la municipalidad de Río Pico, Adrián Gago.

⁶⁴⁸ Este es un paso fronterizo ubicado a 960 metros sobre el nivel del mar, sólo transitable con buen tiempo y para vehículos de doble tracción.

⁶⁴⁹ pjdesquel.blogspot.com.ar/2012_01_01_archive.html

1.3.6. Corredor Bioceánico Puerto de Comodoro Rivadavia – Puerto Chacabuco⁶⁵⁰

Esta iniciativa nació en 1993, uniendo el fondeadero atlántico de Puerto Comodoro Rivadavia y el pacífico de Puerto Chacabuco, a la altura del paralelo 45°S: los mismos están separados por sólo 533 kilómetros de distancia. El paso Huemules ofrece una vía libre y expedita todo el año, sin que las nevadas patagónicas produzcan bloqueos ni demoras para el tránsito vehicular, algo fundamental para el tránsito comercial.

Estuvo integrado por las municipalidades de Comodoro Rivadavia (137.601 hab.), Sarmiento (8.292 hab.), Río Mayo (2.939 hab.) y la comuna rural de Lago Blanco (234 hab.) y la comuna chilena de Coyhaique (98.413 hab.). No alcanzó su formalización y sólo se sostuvo por las reuniones regulares entre alcaldes, que eran acompañados por autoridades provinciales y empresarios.

El principal proyecto fue el asfalto integral del corredor binacional: gran parte de la ruta nacional 26 y el segmento utilizado de la ruta nacional 40 era enripiado, al igual que la ruta chilena 240 entre la ciudad de Coyhaique y el límite fronterizo. Desde entonces hubo cambios de traza y el asfaltado de algunos segmentos, por lo que restan pavimentar un tercio de la traza total, no habiéndose logrado el propósito inicial. El mismo se encuentra inactivo.

1.3.7. Ente Turístico de la Patagonia Central

Diecisiete gobiernos locales de las provincias de Chubut y Santa Cruz se unieron en 2004 para conformar este corredor turístico de 2.400 km² de superficie: lo conformaron los santacruceños de Puerto Deseado (10.237 hab.), Jaramillo-Fitz Roy (390 hab.), Cañadón Seco (734 hab.), Caleta Olivia (36.077 hab.), Pico Truncado (14.985 hab.), Las Heras (9.303 hab.), Los Antiguos (2.047 hab.), Perito Moreno (3.588 hab.) e Hipólito Yrigoyen (171 hab.) y los chubutenses de Aldea Beleiro (270 hab.), Alto Río Senguer (1.700 hab.), Camarones (1.079 hab.), Rada Tilly (6.208 hab.), Río Mayo (2.939 hab.) y Sarmiento (8.292 hab.) con la promoción de Comodoro Rivadavia (137.601 hab.), la ciudad más poblada de la Patagonia Austral. Esta iniciativa contó con el apoyo

⁶⁵⁰ Para el conocimiento de esta experiencia, entrevistamos en febrero de 2006 a Mariano Moreira, secretario de Gobierno de la municipalidad de Río Mayo.

de ambos gobiernos provinciales aunque ello no se reflejó en una estructura supramunicipal.

El objetivo fue facilitar el posicionamiento turístico, buscando aprovechando el desarrollo de dos áreas cercanas, la Península Valdés al norte y El Calafate el sur; en otras notas, se sumó la decisión de pugnar con Ushuaia y San Carlos de Bariloche, compitiendo con los cuatro principales destinos turísticos patagónicos.

El mayor dinamismo fue en 2006, con reuniones mensuales para tratar su institucionalización y solicitar a la Secretaría de Turismo de la Nación el soporte económico, capacitación y asesoramiento necesario. Según informó entonces su coordinador, *“el corredor tiene una sede administrativa y de gestión, cuyo carácter es rotativo, designada por la junta de municipios para cumplir con tal tarea a lo largo de un año. La sede tiene la responsabilidad de realizar las tramitaciones que hagan al funcionamiento del Corredor, y en este caso le toca tal tarea a Caleta Olivia”*.

Uno de sus proyectos más ambiciosos fue la creación de una línea aérea regional, que distribuyera a los turistas que viajaban a Comodoro Rivadavia, El Calafate y Esquel, los tres grandes aeropuertos de la zona servidos con vuelos nacionales.

También organizó en agosto de 2007 la “Expo del Corredor Turístico de la Patagonia Central 07” en la ciudad de Comodoro Rivadavia, apuntando al turismo regional. El último testimonio de su funcionamiento data de mayo de 2008, cuando se estaba recopilando información turística, histórica, estadística y fotográfica: no se encuentran informaciones posteriores. Desde entonces, la denominación “Corredor Turístico de la Patagonia Central” fue utilizada en las acciones promocionales de la municipalidad de Comodoro Rivadavia y de operadores turísticos de esa ciudad.

1.4. Otras iniciativas

La municipalidad de Comodoro Rivadavia desarrolló desde 2008 una activa política de ciencia y tecnología⁶⁵¹, que significó la vinculación con gobiernos locales con

⁶⁵¹ La Agencia Comodoro Conocimiento, creada por ordenanza municipal n° 9313/08, es un ente autárquico que tiene por objetivo mejorar promocionar la interacción entre ciencia, tecnología e innovación productiva, especialmente en el campo energético.

experiencia en el tema, como el portugués de Faro (64.560 hab.)⁶⁵² para el intercambio de conocimientos para el desarrollo sustentable de la pesca, o con la mendocina de Malargüe (27.660 hab.) en el campo de la energía eólica.

Entre las iniciativas no institucionalizadas, destaca una de carácter político, que sumó a las municipalidades chubutenses de Comodoro Rivadavia (137.061 hab.), Sarmiento (8.292 hab.), Río Mayo (2.939 hab.), Rada Tilly (6.208 hab.) y los gobiernos locales santacruceños de Caleta Olivia (36.077 hab.), Cañadón Seco (734 hab.), Las Heras (9.303 hab.), Pico Truncado (14.985 hab.) y Río Gallegos (79.144 hab.). Las reuniones regulares entre los intendentes de estas municipalidades y los representantes de los sindicatos petroleros tuvieron como objetivo explícito planificar estrategias para incrementar la explotación petrolera y mejorar los lazos entre las distintas ciudades, aunque principalmente dos motivos políticos: el alineamiento político con el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación desde 2003, Julio de Vido, oriundo de la provincia de Santa Cruz; y la garantía de la paz social ante la extensión de conflictos sociales en la región⁶⁵³.

2. La Pampa

Esta es la provincia más septentrional de la Patagonia argentina⁶⁵⁴: tal es así que históricamente se la incluyó en la región Pampeana. Limita con Este con las provincias de Buenos Aires; al Norte con las de Córdoba y San Luis; al Oeste con la de Mendoza; y al Sur con la de Río Negro. Su superficie es de 143.440 km². Su población era en 2010 de 318.951, siendo la antepenúltima del país con menos habitantes, apenas el 0,8% de los habitantes del país. Su ciudad capital es Santa Rosa (94.758 hab.).

⁶⁵² Es una ciudad portuguesa, capital de la región del Algarve. Tiene 64.560 habitantes y se localiza sobre el océano Atlántico, a 278 kilómetros al sur de Lisboa.

⁶⁵³ La región ha tenido fuertes conflictos sociales: en 2006, en la localidad de Las Heras murió un policía asesinado en el marco de una rebelión popular iniciada por un conflicto de los trabajadores de la construcción del sector petrolero; en 2011, un nuevo conflicto mantuvo paralizada la producción de todos los yacimientos del norte de Santa Cruz por veinticinco días; y en junio de 2012, el yacimiento gasífero y petrolero de Cerro Dragón, el principal del país, fue objeto de destrozos múltiples. Este último hecho tuvo en vilo al país, porque produjo desabastecimiento de gas natural y gasolina.

⁶⁵⁴ Es una de las provincias más jóvenes de la República: su creación data de 1952, con la puesta en vigencia de la ley nacional N° 14.037. Hasta ese año había sido denominada Territorio Nacional de La Pampa desde el 16 de octubre de 1884, pocos años después de la conquista de sus tierras al aborigen.

El sistema municipal pampeano se encuentra reglado por la Constitución provincial de 1960 -reformada parcialmente en 1994- y en la ley N°1.597 Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, vigente desde 1994. La provincia garantiza la autonomía municipal en los órdenes administrativo, político, institucional, económico y financiero, pero es la única provincia que, garantizándola, no permite la sanción de Cartas Orgánicas.

La Constitución provincial regla que las municipalidades se establecen en los centros de población urbana con más de quinientos habitantes o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, dejando al legislador la potestad de creación de las formas locales no municipales. La ley N° 1.597 distingue entre municipios y comisiones de fomento: posee cincuenta y ocho de los primeros, veintiuna de las segundas y la ley N° 2.112 creó una comuna⁶⁵⁵. Las leyes definen los ejidos de los gobiernos locales, siendo de tipo colindante.

Las municipalidades están a cargo de un departamento Ejecutivo y otro Deliberativo; los intendentes son elegidos en forma directa a simple pluralidad de votos por un período de cuatro años y pueden ser reelectos. Los concejos deliberantes tienen un número variable de miembros fijados por ley⁶⁵⁶. Las elecciones se desarrollan simultáneamente con las elecciones provinciales.

En el caso de las comisiones de fomento, su gobierno es ejercido por un presidente y tres vocales titulares. El primero es elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios por el término de cuatro años y pueden ser reelectos; los vocales duran igual cantidad de años y pueden ser reelectos. A diferencia de las municipalidades, es el

⁶⁵⁵ Se trata de Casa de Piedra, a la vera del embalse homónimo. En la misma se creó un gobierno bajo el formato comunal aunque ninguna otra norma pampeana haga referencia al alcance de este tipo particular. Actualmente es gobernada por un delegado del gobierno provincial.

⁶⁵⁶ La ley N° 1.597 enumera cincuenta y seis municipalidades -dos se crearon con posterioridad-, y los clasificaba en las siguientes cinco grupos: municipios con tres concejales (Ataliva Roca, Carro Quemado, Ceballos, Conhello, Coronel Hilario Lagos, General Manuel J. Campos, La Humada, La Maruja, Luan Toro, Mauricio Mayer, Metileo, Miguel Cané, Monte Nievas, Puelches, Puelén, Quehué, Tomás M. de Anchorena, Rolón, Santa Teresa y Villa Mirasol; municipios con cinco concejales (Alta Italia, Anguil, Arata, Bernardo Larroude, Bernasconi, Caleufú, Doblas, Embajador Martini, La Adela, Lonquimay, Parera, Santa Isabel, Telén, y Uriburu; municipios con seis concejales (Alpachiri, Catrilló, Colonia Barón, General San Martín, Jacinto Arauz, Miguel Riglos, QuemúQuemú, Rancul, Trenel, y Winifreda; municipios con ocho concejales (Eduardo Castex, General Acha, Guatrache, Ingeniero Luiggi, Intendente Alvear, Macachín, Realicó, Toay, Veinticinco de Mayo y Victorica); y municipios con doce concejales (General Pico y Santa Rosa).

gobierno provincial quien fija el sueldo y viáticos del presidente de la comisión de fomento, en función de las posibilidades económicas de aquella; y los vocales pueden disponer de una dieta también de acuerdo a la autorización del gobierno pampeano.

Iturburu (ITURBURU 2000) refiere que la provincia cuenta con un promedio de 4.357 habitantes por gobierno local, situándola, en el contexto nacional, con el promedio más bajo, siendo destacable el inframunicipalismo. Más allá de la ciudad capital y de las municipalidades de General Pico (53.352 hab.) y General Acha (12.536 hab.), los restantes gobiernos locales son pequeños.

Las leyes N° 1.065, sancionada en 1988, y N° 2.460, sancionada en 2008 para incorporar un fondo complementario coparticipable, fijan el sistema de coparticipación automática sobre la masa coparticipable: el 10,7% de los ingresos recibidos por la coparticipación federal; el 15% de los fondos recibidos de la Nación por regalías; y el 21% de los impuestos por ingresos brutos, inmobiliario, a los automotores y a los sellos. Respecto de la distribución secundaria, el 20% se distribuye en función de la población, el 20% en función de la facturación del impuesto a los automotores, el 15% en función de la facturación del impuesto inmobiliario, el 5% en partes iguales y el 40% en función de los recursos propios.

El caso de La Pampa es llamativo, ya que el artículo que se refiere a los mecanismos de actualización faculta al Poder Ejecutivo a ajustar los índices de distribución secundaria y deducir de la coparticipación los importes pertinentes si se comprueba que los datos suministrados para su determinación no se apoyan en bases ciertas; esto otorga un alto nivel de discrecionalidad al Poder Ejecutivo, al establecer que los importes excedentes serán distribuidos en la forma que el mismo determine.

El control presupuestario es tarea del Concejo Deliberante y sólo en la intervención excepcional sobre una municipalidad puede involucrarse el Tribunal de Cuentas provincial.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de La Pampa

Ni Constitución provincial ni la ley N° 1.597 Orgánica de las Municipalidades incluyen referencias a la intermunicipalidad, aunque ello no ha resultado un impedimento para la realización de acciones de cooperación habiendo existido experiencias bajo dicha

modalidad. Tampoco encontramos en la provincia políticas específicas de fortalecimiento intermunicipal.

2.3. Iniciativas intermunicipales pampeanas

2.3.1. Consorcio Provincial para la Basura (CO.PRO.BA.)

Este consorcio se llevó adelante entre 1998 y 2001 con el fin de realizar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos mediante la separación y el reciclado de residuos. El mismo se constituyó por más de veinte municipios, dos cooperativas, una escuela agropecuaria y la Subsecretaría de Ecología provincial, adquiriendo un modelo de organización prácticamente inédito en Argentina.

El origen de la iniciativa puede encontrarse en la articulación entre municipios que poseían experiencia en el manejo de los residuos sólidos domésticos a partir de la separación en origen y posterior recuperación de materiales, y otros que estaban elaborando proyectos en ese sentido.

La primera planta de tratamiento de residuos se construyó en 1994 en la localidad de Intendente Alvear (6.990 hab.). Desde entonces y hasta 1997, siete gobiernos locales replicaron la experiencia con distintas características: mientras que algunos trataban la totalidad de los residuos, otros lo hacían sólo con la fracción orgánica. Por su parte, la capital provincial –donde se concentraba un tercio de la población pampeana- optó por la disposición final en un relleno sanitario concesionado a una empresa privada.

El principal problema a resolver era que, dada la baja densidad de población, la producción de residuos en la mayor parte de los gobiernos locales resultaba exigua para que el reciclaje fuera rentable⁶⁵⁷.

Los objetivos del consorcio fueron: coordinar las políticas para la ejecución de sistemas de procesamiento, reducción, reutilización, reciclaje y disposición final de residuos sólidos urbanos; promover la integración y articulación de los circuitos económicos involucrados a fin de optimizar las economías de escala; fijar políticas comunes para la comercialización de productos del reciclaje; implementar programas de

⁶⁵⁷ Datos presentados por Peinetti (PEINETTI 2000) señalaban una producción de apenas 600 gramos de residuos diarios por habitante, de los cuales el 63% eran orgánicos.

concientización, como así también de capacitación; ofrecer servicios y asesoramiento a los diferentes sectores involucrados; cooperar en la elaboración de proyectos e implementación de actividades relacionadas con la reutilización y reciclaje de componentes de materiales consumidos (PEINETTI 2001).

Con estos criterios se organizaron jornadas de reflexión y capacitación, se realizaron viajes de análisis de experiencias, se convocaron especialistas, se iniciaron contactos con otras instituciones y universidades, entre otras tareas.

En términos organizativos, se desarrollaron reuniones de intendentes, garantizando la implementación de las políticas, y de técnicos, que analizaron los aspectos operativos. La convocatoria era mensual y se realizaban en diferentes localidades de la provincia. El nivel de complejidad de la estructura fue bajo, dado que no se crearon y los técnicos en particular fueron desarrollando distintas tareas de coordinación en función de temas puntuales.

En la séptima jornada, en junio de 1998, se definieron dos líneas de acción: la redacción de un plan de manejo de residuos al nivel provincial, y la elaboración de un estatuto. La necesidad de esta organización formal se decidió como solución ante la necesidad de obtener financiamiento externo. Cabe consignar que algunos de los municipios ya tenían alguna experiencia intermunicipal en la adquisición y utilización conjunta de maquinarias viales (PEINETTI 2001).

Tanto el plan de manejo de residuos⁶⁵⁸ como el acta constitutiva y el estatuto fueron puestos a discusión y en la décima reunión, en setiembre de 1998, se aprobaron ambos y se eligieron las autoridades del Consorcio que deberían ser ratificadas por ordenanzas y por decisión de los consejos directivos de las instituciones no municipales.

El papel del gobierno provincial fue indiferente, dado que no era un tema prioritario en su agenda, aunque desde la tercera reunión intermunicipal se sumó la Subsecretaría

⁶⁵⁸ El mismo propuso una estrategia, definiendo los tipos de instalaciones (planta de tratamiento, centro de comercialización, sitio de disposición final y planta de reciclaje) y formas de manejo según tipo de residuos (los que no salen de las plantas tratadoras, los que se comercializan, los que se reciclan en otros puntos). También se definieron circuitos y zonificaciones provinciales para optimizar las inversiones y se designaron algunas localidades como lugares de recepción, acondicionamiento y comercialización de ciertos materiales, lo que significa reducir la inversión en equipamiento. Adicionalmente, se elaboraron normas operativas para la separación y acondicionamiento de acuerdo a las especificaciones del mercado para homogeneizar el material a comercializar. También se consideró la realización de programas provinciales de concientización, de difusión, de capacitación y otros de monitoreo y calidad.

de Ecología. También esta dependencia rubricó el Acta Constitutiva, transformándolo en un consorcio.

Es importante destacar que los emprendimientos de manejo de residuos son autónomos y cada municipio los implementa de acuerdo a sus criterios y posibilidades. El Consorcio trabaja sobre aquellos temas que puedan potenciar o afectar negativamente las experiencias que en la mayoría de los casos tienen problemáticas comunes, por lo que la tarea principal de este ente fue la coordinación⁶⁵⁹.

Otro aspecto importante es la incorporación de cooperativas locales que sumaron a sus actividades tradicionales en ciudades de la provincia –principalmente, la distribución de energía eléctrica y la distribución de agua por red- la del manejo de los residuos de la localidad.

En sus primeros años, Peinetti realizó una evaluación del CO.PRO.BA, señalando: *“La organización si bien tiene fortalezas en la forma adoptada posee limitaciones debido a la carencia del staff de técnicos propuesto en el Plan Modelo lo que implica lentitud en algunas decisiones, falta de organización de actividades con mayor impacto, etc. Esta es la mayor falla que se tiene hasta el momento y que se relaciona directamente con los problemas económicos y la falta de financiamiento. Otra de las debilidades fue la de centrar la búsqueda de financiamiento únicamente en el ámbito gubernamental y no explorar otras fuentes tanto a nivel nacional como internacional. De cualquier manera en las últimas Jornadas este tema se incorpora a la discusión”* (PEINETTI 2001). Otra evaluación hecha dos años más tarde señalaba la existencia de diez plantas de tratamiento, una planta de reciclaje de aluminio, dos rellenos sanitarios manuales y una planta de compostaje con certificación de producción orgánica frente a las únicas cuatro plantas de tratamiento que existían un quinquenio antes (PEINETTI 2002). También se planteaban los objetivos a futuro: dieciocho plantas de tratamiento, setenta y nueve plantas de compostaje e igual cantidad de rellenos sanitarios manuales (PEINETTI 2002).

⁶⁵⁹ Por ejemplo se mantenían conjuntamente con las empresas compradoras de determinados residuos (plástico, cartón, papel, etc.), se intercambiaron materiales y productos a partir de necesidades y posibilidades de comercialización, o información para la compra de equipamientos o venta de materiales, se comercializó en conjunto, etc. También el consorcio participó en reuniones que apuntan a solucionar otras problemáticas poco frecuentes por entonces, como el de los envases de agroquímicos, articulándose reuniones con las cámaras de fabricantes y distribuidores de agroquímicos y agrupaciones ambientalistas.

La crisis económica de 2001 devaluó la problemática ambiental: esto se verificó no sólo en esta provincia sino en otras experiencias de promoción ambiental que se desarrollaban por entonces⁶⁶⁰. Sin embargo, la iniciativa intermunicipal siguió funcionando; en 2010, un funcionario provincial realizó una nueva evaluación y señaló que *“más de 20 municipios los que instalaron plantas de tratamiento de residuos, que envían el producto a centros de comercialización o a plantas de reciclaje distribuidas en tres zonas de la provincia”,* para agregar *“en los municipios de Intendente Alvear y Miguel Riglos confluyen los metales ferrosos prensados, y papel y cartón enfardados, provenientes de tres circuitos intermunicipales de esas zonas. En el caso de Intendente Alvear, se instalaron además una planta de reciclaje de aluminio y otra de plásticos”*. El transporte del material tratado está a cargo del CoProBa que, a través de la recaudación que cobra por los volúmenes trasladados y con las comisiones de las ventas, adquirió camiones y otras maquinarias de uso conjunto. El organismo intercomunal se encarga además de los aspectos financieros del programa, la evaluación de los mercados interesados, la articulación de los circuitos económicos y la oferta de servicios de asesoramiento a los municipios. En cada una de las comunas adheridas se instaló una planta de compostaje y lombricultura para el tratamiento de los residuos húmedos.

2.3.2. Juzgados regionales de faltas

En la provincia se desarrollan un gran número de juzgados intermunicipales de faltas. El primero estuvo liderado por la municipalidad de General San Martín (2.846 hab.) e integrado por las de Bernasconi (1.781 hab.), Jacinto Aráuz (2.773 hab.) y Guatraché (5.271 hab.)⁶⁶¹, también conocido como Juzgado Regional de Faltas de la Zona Sur.

⁶⁶⁰ Un ejemplo fue el fallido consorcio intermunicipal que lideró contemporáneamente en la provincia de Buenos Aires la municipalidad de Dolores (25.216 hab.), incluyendo a las de Ayacucho (19.669 hab.), Chascomús (38.647 hab.) Castelli (7.852 hab.), General Belgrano (15.381 hab.), General Guido (2.771 hab.), General Lavalle (3.063 hab.) y Maipú (10.193 hab.) (INDEC 2013). El mismo respondía al mismo objetivo, la creación de una planta única de tratamiento de residuos sólidos urbanos: si bien la misma se construyó, sólo sería utilizada por el gobierno local que lideró la experiencia. La falta de consolidación de la misma se atribuyó a los altos costos que tenía el transporte de residuos a la planta de tratamiento en un área que se extendía en una superficie de 135.570 km² (algo mayor a la suma de la superficie de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura).

⁶⁶¹ Actualmente está integrado por las de General San Martín, Macachín, Miguel Riglos, Rolón, Alpachiri, Guatraché, General Campos y Ábramo.

Desde su conformación, cuenta con un juez itinerante que una vez por semana viaja a las distintas localidades y que aplica un código de faltas único que fue aprobado por los distintos Concejos Deliberantes. Cabe consignar que, en el origen de la experiencia, la ley nacional de tránsito obligaba que, en jurisdicción caminera federal, el juzgamiento debían realizarlo jueces independientes y no los propios intendentes en su doble papel de sancionadores y juzgadores.

El nombramiento del juez es fruto de una propuesta consensuada de los intendentes que integran la institución y luego también sometido a la aprobación de los concejales. Pese a ello, su mandato suele caducar en cada período municipal, dado que es personal contratado por los distintos gobiernos locales, que le abonan una parte de su salario y los gastos de movilidad. En cuanto a los recursos de equipamiento, infraestructura y mobiliario, cada uno de los gobiernos locales lo provee, así como el personal administrativo.

Esta experiencia se replicó en la última década en otros cinco juzgados intermunicipales, cubriendo casi la totalidad de la geografía pampeana:

- El Juzgado Regional de Faltas de la Zona Centro, liderado por la municipalidad de Catriló (3744 hab.) e integrado por las de Anguil (1.977 hab.), Lonquimay (1.672 hab.), Miguel Cané (784 hab.) y Uriburu (1.200 hab.);
- El liderado por la municipalidad de Toay (8.847 hab.) e integrado por las de Doblas (1.860 hab.), Ataliva Roca (930 hab.) y Quehué (567 hab.);
- El Juzgado Regional de Faltas de la Zona Centro Este, también itinerante, liderado por la municipalidad de Winifreda (2.902 hab.) e integrado por las de Ceballos (468 hab.), Colonia Barón (3.317 hab.), Mauricio Mayer (559 hab.), Metileo (561 hab.) y Villa Mirasol (700 hab.) y la comisión de fomento de Relmo (146 hab.);
- El liderado por la municipalidad de Victoria (5.656 hab.) e integrado por las de La Humada (954 hab.), Santa Isabel (2.493 hab.) y Telén (1.549 hab.);
- El liderado por la municipalidad de General Acha (12.536 hab.) e integrado por las de Puelches (540 hab.) y Unanué (220 hab.) y las comisiones de fomento de Colonia Santa María (401 hab.) y Cuchillo – Có (263 hab.), creado el día 19 de octubre de 2004 y puesto en marcha el 29 de diciembre de 2005.

2.3.3. Servicio Aéreo de Emergencias Médicas de la Municipalidad de General Pico

Debido a la carencia de un servicio aéreo para emergencias médicas en la zona, surgió la necesidad de brindarlo mediante un transporte aerosanitario destinado a aquellos pacientes críticos que requieran ser derivados a centros médicos especializados. El 27 de Junio de 1996, el Honorable Concejo Deliberante de General Pico aprobó por ordenanza N° 130/96, la compra en forma directa y por un valor de cien mil dólares estadounidenses de una avión Piper matrícula LV-LMR. Esta aeronave permite prestar un servicio con algunas limitaciones de espacio y restricciones de peso, pero con resultados más que alentadores.

El titular del servicio es la Municipalidad de General Pico (53.352 hab.) y el operador, el aeroclub local. La financiación se realiza mediante el aporte mensual por frentista incluidos en la factura mensual de electricidad como Tasa de Uso Servicio Urgencias Sanitarias. Posteriormente, otros gobiernos locales vecinos fueron invitados a participar: los de Alta Italia (1.481 hab.), Ceballos (468 hab.), Ingeniero Luiggi (4.671 hab.), Metileo (561 hab.), Miguel Cané (784 hab.), Monte Nieves (476 hab.), Vértiz (762 hab.), Villa Mirasol (700 hab.), Adolfo Van Praet (345 hab.), Arata (1.202 hab.), Intendente Alvear (6.990 hab.), La Maruja (1.389 hab.), Caleufú (2.396 hab.), Embajador Martini (1.389 hab.), Colonia Barón (3.317 hab.), Parera (2.246 hab.), Rancul (3.699 hab.), Realicó (7.151 hab.), Agustoni (425 hab.), Dorila (528 hab.), Relmo (146 hab.), Maissonave (284 hab.), Rucanelo (363 hab.), Speluzzi (353 hab.), Pichi Huinca (352 hab.), Luan Toro (846 hab.), Coronel Hilario Lagos (754 hab.), Trenel (3.426 hab.), Eduardo Castex (9.861 hab.), Quemú-Quemú (3.851 hab.) y la localidad bonaerense de González Moreno, ubicada a 43 kilómetros del centre piquense.

La participación de cada una de las comunidades en los gastos operativos del avión fue establecida oportuna y equitativamente en un monto proporcional a los frentistas declarados por las respectivas comunas.

Pese al desarrollo exitoso de esta experiencia intermunicipal, la misma fue cuestionada por algunos dirigentes. Por ejemplo, un concejal de Realicó, simultáneamente presidente del aeroclub local, presentó un proyecto para contar con un servicio propio: *"Se trata de un dinero que se va de Realicó hacia la comuna de General Pico. Con este*

proyecto, se puede lograr que los fondos queden aquí y cuando se necesite un avión sanitario se contrate directamente desde Realicó"⁶⁶². En síntesis, una tensión propia de los procesos intermunicipales.

Cabe consignar que la municipalidad de General Pico también presta servicios a otros municipios con su planta productora de asfalto, organizada bajo una modalidad comercial, a menores costos que los ofrece el sector privado.

*2.3.4. Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche*⁶⁶³ (también denominado *Ferrocarril Unión Pacífico*⁶⁶⁴)

Este consorcio agrupa a las municipalidades mendocinas de General Alvear (46.156 hab.), Malargüe (28.887 hab.) y San Rafael (191.323 hab.)⁶⁶⁵, la puntana de Unión (2.341 hab.), las pampeanas de Rancul (3.699 hab.), Realicó (7.151 hab.) y la bonaerense de Lincoln (42.505 hab.), junto con el ciudadano Ángel Osvaldo Alejandro Orlando⁶⁶⁶ y la Cooperativa de Trabajo Instituto Argentino de Ferrocarriles Limitada y el Instituto Argentino de Ferrocarriles⁶⁶⁷. Las gestiones comenzaron en 1999 ante la Secretaría de Transporte de la Nación, aunque el consorcio recién se constituyó el 21 de abril de 2005.

Su propósito fue reactivar y operar los ramales ferroviarios que atraviesan los municipios integrantes, que se hallen desactivados por clausura oficial⁶⁶⁸ o por abandono de su operador privado, con el fin de brindar servicios de transporte de pasajeros, encomiendas, turismo y cargas. En particular sobresalía la tenencia y custodia del ramal Chamaicó a Colonia Alvear Oeste, de 250 kilómetros de extensión, abandonado en 1978, dado que, por distintos ramales concesionados a operados

⁶⁶² LA ARENA Edición del 20/8/2008

⁶⁶³ www.unionpacifico.com.ar (Fecha de consulta: 22/01/2014)

⁶⁶⁴ Este ramal unía en el siglo XIX los océanos Atlántico y Pacífico, dando origen a numerosas localidades.

⁶⁶⁵ Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

⁶⁶⁶ Este es el gerente general del consorcio y su integración responde a la modalidad que define la ley.

⁶⁶⁷ Es una organización no gubernamental que realiza acciones para la preservación, defensa y promoción del ferrocarril como medio de transporte idóneo.

⁶⁶⁸ El cierre de ramales ferroviarios ha sido una constante en Argentina: en 1962, 1978 y 1993 se cerraron la mayor parte de ellos.

privados⁶⁶⁹, permitían unir la ciudad de Buenos Aires con Malargüe por casi 1.162 kilómetros. Para el futuro se preveía construir un ramal entre las estaciones Capitán Montoya y Tunuyán, en la provincia de Mendoza, que permitiría conectar esta red con el proyectado Tren Trasandino, que reactivaría la conexión ferroviaria entre las ciudades de Luján de Cuyo en Mendoza y Los Andes en Chile y con ello reunificando la red ferroviaria binacional.

En términos jurídicos, esta iniciativa se constituyó legalmente en los términos de la ley nacional N° 26.005 de Consorcios de Cooperación. Su directiva tiene el formato clásico con un presidente, un vicepresidente y cinco directores⁶⁷⁰. La estructura operativa está a cargo de un gerente general, un coordinador general de Explotación Ferroviaria; cuatro profesionales del área Infraestructura⁶⁷¹; un ingeniero a cargo del Área Mecánica y Material Ferroviaria; y otro encargado del Área de Operación.

Entre los organismos nacionales involucrados se cuentan los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios⁶⁷²; de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y el ONABE⁶⁷³.

El consorcio ha realizado distintas actividades de mantenimiento y actividades de capacitación para la conformación de las futuras cuadrillas ferroviarias; la custodia efectiva del ramal otorgada por el ONABE; y el desmalezado y planificación de operaciones ferroviarias. A ello se sumó el pedido de concesión del ramal; la reparación de vías férreas y pasos a nivel para ponerlos en condiciones de circulación; la reparación de dos obras de arte; la obtención y reparación de nueve resinas motorizadas; la reparación de un locotractor; el pedido de la recepción de los ramales del sur mendocino abandonados por ALL⁶⁷⁴; el requerimiento de fondos para poner a

⁶⁶⁹ Se trata de las empresas ALL Central S.A., FEPSA, TBA S.A., UGOFE Roca S.A., Ferrosur Roca S.A. y Nuevo Central Argentino.

⁶⁷⁰ En la última actualización de su página web, su presidente es el intendente de General Alvear, Mendoza; su vicepresidente, el de Realicó, La Pampa; sus directores los de Rancul, La Pampa; Unión, San Luis; Lincoln, Buenos Aires; y de Malargüe y San Rafael, ambos de Mendoza.

⁶⁷¹ Dos arquitectos, un ingeniero y un agrimensor.

⁶⁷² En especial, la Dirección de Transporte Ferroviario de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte.

⁶⁷³ El Organismo Nacional de Administración de Bienes es la dependencia estatal de administrar los bienes muebles e inmuebles desafectados del uso cotidiano por el Estado nacional. Fue reemplazada en 2012 por una nueva agencia descentralizada, la Administración de Bienes del Estado.

⁶⁷⁴ América Latina Logística (ALL) es una empresa brasileña del sector de logística ferroviaria que administró distintos ramales entre 1999 y 2013, cuando el Ministerio del Interior y Transporte decidió rescindirle su concesión por graves incumplimientos en los contratos, la falta de inversión y el abandono del material y las vías.

todo el sistema del sur mendocino en condiciones de circular a precaución; y el establecimiento de los Talleres Centrales de Material Rodante y de Vía y Obras en la estación Monte Coman.

En noviembre de 2010 se firmó un acuerdo marco con la Secretaría de Transportes de la Nación con el fin de explorar los servicios; ese mismo año, el Honorable Senado de la Nación aprobó el proyecto de comunicación S-0777/10 apoyando este proyecto⁶⁷⁵ y solicitando al Poder Ejecutivo Nacional la transferencia de numerosos ramales⁶⁷⁶.

Esta experiencia tuvo un fuerte componente de lobby para lograr reactivación de servicios: el 17 de junio de 2011 retornaron los servicios de pasajeros a cargo de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado⁶⁷⁷, una vez por semana entre Realicó y Lincoln. Sin embargo, sobre el ramal solicitado por el consorcio, no habido nuevas noticias.

3. Neuquén

3.1. El sistema municipal neuquino

Esta provincia tiene una extensión de 94.078 km² y limita al Norte con la provincia de Mendoza, al Este con las provincias de La Pampa y Río Negro, al Sur con la de Río Negro y al Oeste con la República de Chile. En 2010 tenía 551.266 habitantes, el 1,37% de los habitantes del país (INDEC 2013). La capital provincial es homónima, Neuquén, con 231.780 habitantes.

El sistema municipal está regido por la Constitución sancionada en 2006 en sus artículos 270 a 278 y por la ley N° 53 de Municipalidades, puesta en vigor en 1958. Las

⁶⁷⁵ Había sido presentado por los senadores pampeanos Carlos Verna y María de los Ángeles Higonet.

⁶⁷⁶ La transferencia a favor del Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuenche, de los siguientes ramales ferroviarios: 1) Rancul a Chamaicó, 2) Chamaicó a Bowen; 3) Bowen a Colonia Alvear Oeste; 4) Colonia Alvear Oeste a Colonia Alvear Norte; 5) Colonia Alvear Norte a Monte Comán; 6) Monte Comán a Pedro Vargas y San Rafael (Circuito Goudge); 7) Pedro Vargas a Malargüe; 8) Malargüe a Bardas Blancas (zona de vía); 9) Lencinas a Guadales y San Rafael; 10) Monte Comán a Guadales; 11) Colonia Alvear Oeste a Carmensa; 12) Colonia Alvear Oeste a Soitue; 13) Monte Comán a Villa Atuel y Jaime Prats; 14) Villa Huidobro a Monte Comán (vía Batavia), ubicados en el Sur de la Provincia de Mendoza y su proyección en las provincias de San Luis, La Pampa y Buenos Aires

⁶⁷⁷ Esta es una sociedad del Estado nacional creada en 2008 encargada de la prestación de los servicios de transporte ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros.

de Centenario, Chos Malal, Cutral Có, Junín de los Andes, Neuquén, Plaza Huincul, Plottier, Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes, San Patricio del Chañar, Villa La Angostura y Zapala han sancionado su propia Carta Orgánica y sólo la de Senillosa no lo ha hecho.

En la provincia existen dos tipos de gobiernos locales: las municipalidades, que se forman dentro de una superficie de ocho mil hectáreas con una población no menor de quinientos habitantes. Las mismas se organizan en primera categoría, con más de cinco mil habitantes; segunda, con menos de cinco mil y más de mil quinientos habitantes; y tercera, con menos de mil quinientos; y las comisiones de fomento en aquellos asentamientos que no alcancen la categoría de municipio⁶⁷⁸.

Actualmente existen trece municipios de primera categoría⁶⁷⁹, diez de segunda⁶⁸⁰ y trece de tercera⁶⁸¹, por un total de treinta y seis⁶⁸² y veintitrés comisiones de fomento⁶⁸³. La Constitución provincial reconoce la autonomía política.

El gobierno de las municipalidades de primera categoría se rigen por sus propias cartas orgánicas; las de segunda son gobernados por dos departamentos, uno Deliberativo, integrado por siete miembros electos por un período de cuatro años y otro Ejecutivo, ejercido por un intendente elegido a simple pluralidad de sufragios en elección directa por el término de cuatro años; y los de tercera categoría, por una Comisión Municipal de cinco miembros, presidida por el término de cuatro años por quien encabeza la lista que se impuso en las elecciones. Las comisiones de fomento están a cargo de un presidente titular electo a simple pluralidad de sufragios, que dura cuatro años en sus

⁶⁷⁸ El decreto N° 0736/69 limitaba su creación a localidades con una población entre 250 y 500 habitantes; se ajustan en su funcionamiento y régimen administrativo, a las normas que rigen para los municipios de tercera categoría.

⁶⁷⁹ Son las municipalidades de Centenario, Chos Malal, Cutral-Co, Junín de los Andes, Neuquén, Plaza Huincul, Plottier, Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes, San Patricio del Chañar, Senillosa, Villa La Angostura y Zapala.

⁶⁸⁰ Las municipalidades de segunda categoría son las de Aluminé, Andacollo, Añelo, Buta Ranquil, Las Lajas, Loncopué, Mariano Moreno, Picún Leufú, Piedra del Águila y Vista Alegre.

⁶⁸¹ Las municipalidades de tercera categoría son las de Bajada del Agrio, Barrancas, Cavihue-Copahue, El Cholar, El Huecú, Huinganco, Las Coloradas, Las Ovejas, Los Miches, Taquimilán, Tricao Malal, Villa El Chocón y Villa Pehuenia.

⁶⁸² La provincia aprobó la creación de la nueva municipalidad de El Chaltén por ley N° 3.249 en 2011; sin embargo, la misma completará su institucionalización en el proceso electoral de 2015.

⁶⁸³ Son las comisiones de fomento de Aguada San Roque, Chorriaca, Covunco Abajo, Coyuco-Cochico, El Sauce, Guañacos, Los Catutos, Los Chihuidos, Manzano Amargo, Octavio Pico, Paso Aguerre, Pilo Lil, Quili Malal, Ramón M. Castro, Santo Tomás, Sauzal Bonito, Varvarco-Invernada Vieja, Villa Curí Leuvu, Villa del Nahueve, Villa del Puente Picún Leufú, Villa Lago Melinquina y Villa Trafal.

funciones y es acompañado por cuatro vocales. Todos los cargos tienen la reelección limitada a un período consecutivo.

Considerando la situación demográfica, el 86% de los habitantes vive en las trece municipalidades más pobladas, mientras que el 14% vive en los cuarenta y seis gobiernos locales restantes. Los gobiernos locales ejercen su jurisdicción exclusivamente sobre el ejido urbano: el área rural se encuentra exclusivamente bajo la competencia provincial.

La provincia del Neuquén rige las relaciones fiscales con sus gobiernos locales en los términos de la ley provincial N° 2.148, sancionada en 1995. La masa para la posterior distribución primaria se forma con la recaudación de tributos provinciales -impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario-, los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal y los ingresos por regalías hidrocarburíferas: estos últimos representan más del 90% de los ingresos totales provinciales. La participación del conjunto de los municipios se estableció en un 15% y la distribución secundaria se basa en parámetros objetivos: el 60% en función de la población; el 15% en relación inversa del costo salarial por habitante; el 10% en relación a la población sin contar a la municipalidad de Neuquén; el 10% en función de la recaudación tributaria municipal; y el 5% en partes iguales entre todos los gobiernos locales de la provincia.

El control presupuestario es efectuado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Neuquén.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia del Neuquén

La Constitución neuquina, en su artículo 273 inc. n), autoriza a los municipios a celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia.

Al nivel legislativo se destaca el proyecto de ley N° 6.378⁶⁸⁴ presentado en abril de 2009 por el diputado Luis Contardi con el apoyo de pares de otros bloques⁶⁸⁵,

⁶⁸⁴ Expediente D-110/09 de la Legislatura de la Provincia del Neuquén

⁶⁸⁵ Los diputados Fanny Longo, Marcelo Inaudi, Luis Sagasetta, María Cecilia Bianchi y Ariel Kogan del opositor bloque Concertación Neuquina para la Victoria; Hugo Goncalves, María Soledad Martínez y Paula Sánchez del opositor bloque Frente Alternativa Neuquina; el legislador Rodolfo Canini del

proponiendo una ley regulatoria de las asociaciones intermunicipales, definiéndolas como aquellas constituidas en forma voluntaria por gobiernos locales neuquinos entre sí; con otros de otras provincias; con organismos internacionales públicos o privados; con personas de existencia ideal de carácter público o privado y personas físicas; o con entes estatales descentralizados.

En su tercer artículo hacía una larga enumeración de objetos de la intermunicipalidad⁶⁸⁶ y el siguiente, de sus competencias⁶⁸⁷. No obstante, el más polémico resultaba el quinto, pues vulneraba la autonomía municipal obligando a la institucionalización por la suscripción de un acta constitutiva y de un estatuto que requerían la ratificación legislativa⁶⁸⁸. También avanzaba sobre el principio autonómico la definición de la estructura orgánica: preveía un Órgano Directivo, integrado por los intendentes y un representante del Estado provincial designado por la autoridad competente, responsable de la gestión asociativa; un Consejo Consultivo, formado por concejales que asesoraban al órgano directivo; un Órgano de Fiscalización y Control, constituido por un miembro designado para fiscalizar la organización administrativa y el funcionamiento contable; las Comisiones Técnicas, integradas por profesionales de los gobiernos locales a cargo de la planificación y ejecución de actividades de la asociación; un Administrador designado por el órgano directivo para ejercer las

opositor monobloque UNE-MUN-PS; y Rolando Figueroa, Graciela Muñiz Saavedra y Graciela Castañón del oficialista bloque del Movimiento Popular Neuquino.

⁶⁸⁶ Entre los mismos se contaban promover mejores condiciones de vida; la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cuidado del medioambiente; el fortalecimiento democrático; la modernización estatal; el desarrollo integral; la radicación de micro, pequeñas y medianas empresas; el logro de una mayor competitividad; la capacitación productiva; la comercialización de productos; el intercambio de experiencias; y la compatibilización normativa, entre otros.

⁶⁸⁷ Estos eran: contraer y ejecutar créditos de organismos públicos y/o privado; asociarse con la actividad privada y/o pública; realizar compras y contrataciones en general; canalizar y gestionar los fondos destinados a programas de desarrollo productivo otorgados por la Provincia, la Nación u otros organismos nacionales o internacionales; presentarse a concursos de proyectos y/o convocatorias de cooperación nacional e internacional ofrecidas por entes públicos, privados o mixtos; recibir recursos de distinta índole; accionar en pos de los objetivos planteados; y planificar e impulsar con los Estados nacional, provincial y municipales, el desarrollo económico y productivo sustentable de los municipios que integran la asociación y de la región en su conjunto.

⁶⁸⁸ El acta constitutiva de la asociación intermunicipal a conformar, su estatuto y las ordenanzas que aprueban su constitución debían elevarse a la Honorable Legislatura Provincial para solicitar su ratificación y el reconocimiento de su existencia como persona de derecho público estatal con los derechos y facultades establecidos en la ley. Aquellos municipios que, a la entrada en vigencia de la ley y ya integren una asociación de municipios, posean estatutos y cuyo objeto coincida esencialmente con los previstos en el artículo 2°, podrán inscribirse gozando de los beneficios de la presente Ley, debiendo para ello acreditar el cumplimiento de los requisitos expresados en la presente en un plazo de ciento ochenta (180) días.

facultades de administración. Por último, el proyecto de ley designaba al Ministerio de Desarrollo Territorial de la Provincia del Neuquén para crear un registro de asociaciones intermunicipales, así como para crear su incentivar su desarrollo, brindarles asistencia técnica y asesoramiento y coordinar planes de desarrollo regional.

Este proyecto, claramente invasivo de la autonomía municipal, avanzando sobre ella⁶⁸⁹: el mismo fue rechazado en la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura⁶⁹⁰ por las dudas de los diputados del oficialista Movimiento Popular Neuquino. El argumento principal consideró que *“su implementación puede derivar en una “intromisión” sobre la autonomía municipal por crear una estructura intermedia entre el gobierno provincial y las administraciones comunales”*, agregando *“los municipios pueden juntarse sin necesidad de contar con una normativa”*⁶⁹¹. Adicionalmente, a los defectos jurídicos, debía sumarse que contaba con el impulso de la Asociación de Municipios de la Región del Valle y la Confluencia presidida por el entonces intendente capitalino, uno de los líderes de la opositora Concertación Neuquina para la Victoria⁶⁹².

La provincia no ha tenido una política de fomento manifiesto de la intermunicipalidad. Pese a ello, sí debemos destacar algunas acciones de la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE)⁶⁹³ dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial. Entre las mismas debemos destacar algunos documentos de

⁶⁸⁹ Cabe consignar que el doctorando tuvo una activa vinculación con el legislador respecto de este proyecto, dado que fuimos consultados en varias etapas. Nuestra perspectiva es que el mismo avanzaba con regulaciones innecesarias en un contexto de defensa de la autonomía municipal y por el contrario, adolecía de regulaciones sobre el control de cuentas de las asociaciones intermunicipales.

⁶⁹⁰ En la sesión del 4 de abril de 2009, el pleno legislativo también había girado el proyecto a las comisiones de Turismo y Transporte; de Legislación de Asuntos Constitucionales y Justicia y de Hacienda y Presupuesto, Cuentas y Obras Públicas, las cuales no lo trataron.

⁶⁹¹ www.noticiasonline.org/index.php?option=com_content&view=article&id=781:freno-legislativo-a-la-asociacion-de-municipios&catid=22:actualidad2&Itemid=7 (Fecha de consulta: 11/2/2014)

⁶⁹² En 2011 el intendente Farizano fue el candidato opositor en las elecciones a gobernador, frente a los deseos de Jorge Sapag, que logró ser reelecto con el 45,5% de los votos.

⁶⁹³ La subsecretaría del COPADE es el ámbito donde se elabora la agenda para el desarrollo de la provincia, con un horizonte de mediano y largo plazo; convocando la participación institucional de los diversos actores sociales y definiendo las políticas de Estado.

investigación (BARGAS 2009a y 2009b: FLORES 2009) y la organización de un seminario sobre el tema⁶⁹⁴.

3.3. Iniciativas intermunicipales neuquinas

3.3.1. Ente Intermunicipal Minas

Este ente neuquino nació en 1992 integrado por las municipalidades de tercera categoría de Andacollo (2.627 hab.), Huiganco (910 hab.), Las Ovejas (1.312 hab.) y Los Miches (626 hab.) y las comisiones de fomento de Chorriaca (180 hab.), Guañacos (289 hab.), Manzano Amargo (344 hab.), Varvarco-Invernada Vieja (377 hab.), Villa del Nahueve (326 hab.) y Bella Vista (126 hab.), todos localizados en una zona rural de baja densidad demográfica, apenas un habitante por kilómetro cuadrado. Pese a sus dos décadas de historia, no se han rubricado convenios y sólo se desarrollaron reuniones regulares que permanecen hasta la actualidad.

Su objetivo inicial fue estimular el desarrollo endógeno mediante distintos proyectos, los cuáles se ejecutaron parcialmente: el mejoramiento de la infraestructura del paso internacional Pichachén⁶⁹⁵; el estímulo de la integración transfronteriza; la promoción del turismo; la concurrencia a las fiestas populares; la producción de bosques implantados y la industrialización de maderas; la pavimentación de la ruta provincial 43; el desarrollo de la telefonía móvil; el incremento de los vuelos al aeródromo de Chos Malal⁶⁹⁶; el incremento de la oferta educativa; el desarrollo de la denominación de origen cárnica “Chivito del Norte”; y la instalación de dos mataderos.

El ente ha buscado articularse con otros gobiernos locales neuquinos, como los de Aluminé (3.720 hab.) y Villa Pehuenia (298 hab.) para el intercambio con fines

⁶⁹⁴ Este seminario “Asociativismo Intermunicipal para el Desarrollo Regional” tuvo lugar el 30 de noviembre de 2009. El doctorando fue su propulsor junto con el Lic. Carlos Bargas, de la Subsecretaría del COPADE. El mismo tuvo dos momentos: un análisis del fenómeno intermunicipal en el país y el análisis de tres casos provinciales: Buenos Aires, Mendoza y Neuquén.

⁶⁹⁵ Esto fue logrado en 2008, con la instalación de infraestructura aduanera y migratoria. Este paso fronterizo está ubicado en las cercanías de la localidad argentina de El Cholar (887 hab.) y a la chilena de Antuco (3.701 hab.).

⁶⁹⁶ Por entonces, esta localidad, distante a 399 Km de la capital neuquina, recibía vuelos regulares de las empresa provincial Transportes Aéreos Neuquinos (ya desaparecida) y de la nacional Líneas Aéreas del Estado dos veces a la semana. Hoy vuela una vez a la semana la empresa American Jet pero exclusivamente para las empresas petroleras y mineras que operan en la zona.

culturales, deportivos y turísticos; o con la municipalidad mendocina de Malargüe (27.660 hab.), dando lugar a una iniciativa que describiremos en el capítulo 11, la Microrregión Cuenca Media del Colorado.

La dinámica de funcionamiento es una fortaleza, aunque el aislamiento físico y las limitadas capacidades de sus gobiernos locales conspiraron contra una ejecución sólida de sus políticas. En los últimos años, la Subsecretaría del COPADE apoyó más activamente sus actividades, encarando, entre otras acciones, el plan estratégico microregional y actividades de capacitación cuatrimestrales.

*3.3.2. Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia*⁶⁹⁷

Esta microrregión integra dos zonas, la confluencia de los ríos Neuquén y Limay y el alto valle del río Negro: la extensión de esta área lineal es de 90 kilómetros de Oeste a Este y de 90kilómetros hacia el Norte. En ella hay vastos recursos energéticos, hídricos, agropecuarios, mineros y turísticos, siendo la fruticultura el sector productivo más dinámico.

La ruta nacional N° 22 es la columna vertebral de este conglomerado, con epicentro en el área metropolitana de Neuquén (203.190 hab.), Cipolletti (75.078 hab.) y Plottier (25.186 hab.). También la integran las municipalidades neuquinas de Añelo (1.742 hab.), Centenario (28.956 hab.), San Patricio del Chañar (5.063 hab.), Senillosa (6.394 hab.) y Vista Alegre (2.857 hab.) y las rionegrinas de Allen (26.803 hab.), Campo Grande (4.571 hab.), Cinco Saltos (19.819 hab.), Contralmirante Cordero (2.782 hab.) y General Fernández Oro (6.813 hab.).

Cabe consignar las dificultades para la organización normativa, considerando la existencia de dos regímenes provinciales y de numerosas municipalidades con sus Cartas Orgánicas –Neuquén, Centenario, Plottier, Allen, Campo Grande, Cinco Saltos,

⁶⁹⁷ El informante clave para este caso fue el coordinador de la asociación, el Lic. Gonzalo Echegaray, quien se desempeña en esta función desde el origen de la experiencia. Luego pudimos participar de una reunión de la comisión de Planificación Estratégica que se desarrolló en la municipalidad de Neuquén, conversando con los funcionarios de las municipalidades de Centenario, Cipolletti, Contralmirante Cordero y Neuquén que se hallaban presentes. Con respecto a este último gobierno local, el responsable de la Comisión, Lic. Santiago Montorfano, subsecretario de Relaciones Institucionales e Internacionales, nos informó sobre los proyectos más importantes que tienen en agenda para ser tratados así como nos presentó la primera etapa del Plan Estratégico regional logrado con este equipo de trabajo.

Cipolletti, Contralmirante Cordero y General Fernández Oro-. Un elemento favorable fue la flexibilidad de las constituciones neuquinas y rionegrinas, que en sus artículos 271 y 225 respectivamente, autorizan que los gobiernos locales puedan celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. En marzo de 2008 comenzó a gestarse esta asociación con el fin de resolver tres problemas metropolitanos: el tratamiento de los residuos sólidos urbanos⁶⁹⁸, el tránsito y el transporte⁶⁹⁹. Ese mismo año se creó formalmente la Asociación de Municipios del Valle y la Confluencia, aunque la presentación social se realizó el 28 de febrero de 2009 en una jornada académica organizada con la presencia de autoridades nacionales y provinciales.⁷⁰⁰

Esta intermunicipalidad funciona como una persona pública no estatal; su estructura operativa está compuesta por: a) un Órgano Directivo integrado por los intendentes, encargado de definir las líneas de acción, el gobierno y la administración asociada; todos cuentan con voz y voto sin considerar el tamaño poblacional; b) una Coordinación, designado por el Consejo, que lleva adelante la gestión cotidiana de la microrregión; c) las Comisiones Técnicas abocadas al tratamiento de temáticas específicas e integrada por representantes municipales que se reúnen periódicamente. Al inicio había diez comisiones pero en 2012 se redujeron a ocho: Planificación Estratégica, Transporte, Desarrollo Económico, Cultura, Protección Civil, Turismo, Tránsito, y Medio Ambiente.

El Órgano Directivo se reúne una vez cada dos meses; las reuniones de Coordinación y las reuniones de Comisión dependen de la dinámica del trabajo que ellas se impongan pero lo habitualmente son semanales. También existe un administrador designado por el Órgano Directivo, con facultad para administrar las cuotas sociales: estas tienen un

⁶⁹⁸ Con respecto a los desechos, los gobiernos locales poseían en su totalidad basurales eran a cielo abierto.

⁶⁹⁹ La microrregión es un largo valle atravesado por la ruta nacional 22, una angosta vía transitada simultáneamente por numerosos camiones, vehículos particulares y transportes de pasajeros urbanos e interurbanos. Dado el alto costo de la tierra en la ciudad capital, muchos neuquinos se han trasladado hacia las ciudades dormitorio lo que produce, adicionalmente, atascos en la circulación en las horas de ingreso y egreso laboral.

⁷⁰⁰ Cabe consignar que el doctorando dictó la conferencia de cierre de esta jornada académica, titulada "Consideraciones finales acerca del Asociativismo Municipal", en la que revisó los principales problemas que podrían presentarse en el desarrollo de esta intermunicipalidad.

valor equivalente a trescientos cincuenta euros mensuales para las municipalidades de Neuquén y Cipolletti; las municipalidades medianas -Centenario, Plottier, Allen y Cinco Saltos- pagan el equivalente a ciento setenta y cinco euros; y las más pequeñas -Añelo, Senillosa, Campo Grande, San Patricio del Chañar, Vista Alegre, Contralmirante Cordero y Fernández Oro-, la mitad de ese monto.

En términos políticos, el primer presidente de la asociación fue el intendente de Neuquén, el gobierno local más poblado de la intermunicipalidad y el coordinador, el subsecretario de Relaciones Institucionales capitalino. A mediados del año 2012 una sola persona desempeñaba este papel; desde entonces existieron dos coordinadores, uno para los gobiernos locales neuquinos⁷⁰¹ y otro para los rionegrinos, hasta que en 2014, la Asociación dejó de funcionar.

La asociación tiene numerosos objetos: desarrollar estudios⁷⁰²; coordinar los equipos técnicos intermunicipales; armonizar las legislaciones locales; organizar foros y seminarios⁷⁰³; promover el hermanamiento con otros gobiernos locales, nacionales y extranjeras⁷⁰⁴; promover un plan de desarrollo regional⁷⁰⁵; incentivar el tratamiento común de toda aquella problemática que por su naturaleza carezca de solución local; diseñar y ejecutar programas de capacitación⁷⁰⁶; generar radicaciones industriales y de servicios; incentivar la coordinación de políticas públicas en materia de transporte de personas y mercaderías, controles bromatológicos, tránsito y seguridad vial, protección civil, carencia de trabajo, contaminación ambiental y obra pública, entre otros.

⁷⁰¹ El coordinador desde su fundación siguió desempeñando el cargo y cuando debió abandonar la municipalidad de Neuquén en diciembre de 2011, fue contratado por la de Centenario para continuar en el mismo.

⁷⁰² El doctorando elaboró para esta asociación un documento conceptual sobre gestión del desarrollo económico local en noviembre de 2010, contratado por el Programa CEA de la Organización Internacional del Trabajo.

⁷⁰³ El doctorando dictó un módulo sobre dinámica intermunicipal y nuevas formas jurídicas para el desarrollo económico local en favor de esta asociación los días 21 y 22 de octubre de 2010.

⁷⁰⁴ También se asistió a la Cumbre Iberoamericana de Alcaldes organizada en Granada en 2009 y al Foro de Fortalecimiento de Municipios realizado en Montevideo en 2011, ambas organizadas por la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Otras actividades fue la participación en la red MERCOCIUDADES, en actividades de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

⁷⁰⁵ El Plan Estratégico Regional ha contado con el asesoramiento técnico de la Fundación de la Universidad Nacional del Comahue para el Desarrollo Regional y el Consejo Federal de Inversiones.

⁷⁰⁶ Se han llevado ciclos de capacitaciones para más de mil agentes en mecanismos intermunicipales, desarrollo económico, formulación de proyectos, legislación y políticas migratorias, entre otros. En el año 2009 se organizó la “1ª Jornada de Asociativismo Municipal de la Patagonia”.

Respecto de los temas priorizados como el tránsito vehicular, la asociación promovió la rúbrica de un convenio entre las municipalidades de Neuquén, Centenario, Plottier, Senillosa y Añelo para mejorar el cobro de la patente de rodados⁷⁰⁷; la Comisión de Tránsito realizó acciones de capacitación en seguridad vial y de formación de inspectores y choferes, entre otras. También se logró la homogeneización de criterios para la tramitación de la licencia de conducción y se implementaron operativos regionales de tránsito. Asimismo, se confeccionó una base de datos regional de vehículos secuestrados por la fuerza pública y se obtuvo equipamiento para los operativos de tránsito. Considerando la problemática del transporte, se ha conseguido el apoyo del Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación para lograr la racionalización de las líneas de autobús intermunicipales e interprovinciales; también se ha estudiado la propuesta del Tren del Valle, un ferrocarril ligero que uniría las localidades de Chichinales y Senillosa. Sobre la basura, la Comisión de Medio Ambiente elaboró un diagnóstico sobre la gestión de residuos sólidos urbanos y la elaboración de un proyecto de tratamiento y disposición final; asimismo, un relevamiento sobre la situación de los recursos hídricos; un plan de contingencia para la gestión de la basura; y campañas educativas.

La Comisión de Turismo⁷⁰⁸ desarrolló la marca turística “Comarca Valle Patagonia” y participó en ferias regionales; la de Cultura creó muestras itinerantes con la participación de artistas locales con la finalidad de promocionarlos e impulsar su reconocimiento regional; la de Deportes trabajó en la organización de la “Olimpiada Deportiva Regional”; y la de Protección Civil impartió capacitación para la respuesta ante situaciones de emergencias con el apoyo de la Embajada de Israel. Las acciones son variadas y muestran distinto grado de avance, aunque han contribuido a consolidar la intermunicipalidad, dándole visibilidad e instalándola en los medios de

⁷⁰⁷ La iniciativa consiste en que para poder radicar un automóvil se deberá tener el certificado de libre deuda del municipio de origen. También para confluir en valores homogéneos para evitar las disputas de radicación de automotores. Las partes firmantes acordaron que cuando reciban un pedido de inscripción de un vehículo automotor proveniente de algunos de los municipios firmantes, sólo lo incorporarán a su registro previa presentación del certificado de libre deuda de Patente de Rodados de la jurisdicción de procedencia como requisito de ineludible cumplimiento. También intercambiarán las bases de datos de los vehículos registrados en sus jurisdicciones.

⁷⁰⁸ Destacamos que las localidades rionegrinas de Villa Regina y General Roca están adheridas al trabajo de esta comisión, si bien no forman parte de la Asociación.

comunicación. Vale señalar que las comisiones de Juventud⁷⁰⁹, Deportes y Desarrollo Económico debieron desactivarse por falta de actividad.

Según los entrevistados, una debilidad ha sido la necesidad de desarrollar una mayor institucionalidad y la incorporación de otros actores. Otra debilidad es la falta de recursos económicos y de personal técnico, especialmente en los municipios más pequeños que puedan aportar a la Asociación.

Cabe consignar que el cambio de autoridades en la Municipalidad de Neuquén ha significado un desestimulo al proceso asociativo: si bien el ente se mantiene en funcionamiento, existe mayor confianza en la firma de convenios por tareas puntuales: por ejemplo, las dos ciudades más pobladas, Cipolletti y Neuquén, han rubricado convenios de cooperación en el ámbito del transporte público, previendo su reorganización y la búsqueda conjunta de alternativas de financiamiento que permitan poner en marcha un servicio de tren interurbano, y además se acordó la cooperación en el ámbito de la gestión de residuos y ambiental, todos tópicos irresueltos desde la organización de la Asociación.

3.3.3. Corporación para el Desarrollo de la Cuenca del Agrio

Está integrada por las municipalidades de Loncopué (4.323 hab.), Las Lajas (4.673 hab.), Caviahue-Copahue (475 hab.), Bajada del Agrio (872 hab.) y Quili Malal⁷¹⁰; inicialmente también la integraba la de Mariano Moreno (2.225 hab.). Se trata de un ente autárquico conformada en la cuenca hídrica del mismo nombre⁷¹¹.

Su conformación se remonta a 1992 cuando se rubricó su estatuto de funcionamiento que quedó aprobado con la sanción de la ley N° 2.049, creando esta corporación para ejercer todas las funciones que el gobierno provincial le delegara, haciendo especial mención al poder de policía sobre los recursos hídricos, terrestres y ambientales. Además quedó habilitada para funcionar dentro del derecho privado. Otra cláusula fue

⁷⁰⁹ Por ello la municipalidad capitalina ha propulsado la Red Intermunicipal de Juventud.

⁷¹⁰ Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, es una Comisión de Fomento sin ejido delimitado; no existe localidad, por lo tanto no se le adjudican datos.

⁷¹¹ La cuenca del Agrio, situada en el oeste central de la provincia, constituye una unidad geográfica con características y problemas similares para quienes la integran. El río Agrio, que hace un recorrido desde su nacimiento en Caviahue hasta su desembocadura en el río Neuquén, obra como elemento generador y concentrador de pequeñas y medianas riquezas.

la creación de un fondo común con el aporte de setecientos cincuenta euros mensuales por cada gobierno local.

Este organismo tiene como objetivo el desarrollo socioeconómico regional. Uno de los proyectos más interesantes es llevar a cabo un aprovechamiento turístico de la cuenca, integrando los distintos atractivos.

Una evaluación realizada en 2009 (BARGAS 2009b) dio cuenta de la inactividad creciente: la carencia de recursos y la falta de una política provincial clara eran los reclamos de los agentes que realizaban tareas mínimas dentro de la corporación. A su vez se observó el interés de los gobiernos locales de mantener y fortalecer su institucionalidad mediante el aumento de la cuota del fondo común.

En junio de 2012, una reunión de los intendentes con las autoridades provinciales concluyó que la corporación necesitaba redimensionarse, para lo cual era necesario contar con elementos de trabajo junto con el asesoramiento técnico para la elaboración de proyectos, tanto en el ámbito turístico, como productivo e institucional. El tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios, la regularización de la tierra y la elaboración de una planificación integral configuraron las principales demandas, aunque también se agregaban la creación de un tribunal de faltas regional y la compra conjunta de maquinarias e insumos.

3.3.4. Ente Autárquico Intermunicipal Cutral Co - Plaza Huincul (ENIM)⁷¹²

Este organismo⁷¹³, constituido en 1998, agrupa a las municipalidades de Cutral Co (33.955 ha.) y Plaza Huincul (12.273 hab.)⁷¹⁴. Nació en el marco de la protesta social

⁷¹² Las entrevistas fueron realizadas en octubre de 2012 al director ejecutivo, Mariano Quesada; al secretario, Raúl Seoane; y a Judit Sepúlveda, del área de administración de créditos.

⁷¹³ www.enim-nqn.com.ar

⁷¹⁴ Las dos ciudades, localizadas a ambos lados de la ruta nacional N° 22, forman un único aglomerado urbano a 109 kilómetros de la capital neuquina. Plaza Huincul nació como un campamento petrolero que aprovechó la disponibilidad de agua para la subsistencia, mientras que Cutral-Có fue fundada posteriormente por la petrolera estatal. Toda la vida social -las viviendas, el hospital, las escuelas, los clubes- giraba alrededor de los recursos aportados por YPF. El crecimiento demográfico fue velocísimo y la calidad de vida era superlativa por los altos salarios, hasta que la desregularización y liberalización significaron el comienzo de los despidos y del achicamiento de la empresa pero, fundamentalmente, del abandono de la asistencia social. Para ampliar, puede consultarse RADOVICH, J. Y BALAZOTE, A. Efectos sociales de la privatización de YPF en la provincia del Neuquén. Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano.

local de Semana Santa de 1997⁷¹⁵, cuando el gobierno provincial cedió por ley N° 2.206 la totalidad de las regalías que le correspondían por la explotación del yacimiento gasífero El Mangrullo⁷¹⁶ por el término de noventa y nueve años.

Las municipalidades de Cutral-Có y Plaza Huincul sancionaron las ordenanzas mellizas N° 1.659/97 y 769/97 respectivamente, creando el Ente Autárquico Intermunicipal y facultándolo para realizar todas las actividades vinculadas al yacimiento: con la totalidad de los recursos económicos generados por la explotación de El Mangrullo y sus regalías se creó el Fondo de Reconversión Productiva.

Este fondo, orientado al fomento económico local, tiene dos reservas: hasta el 10% mensual puede destinarse a construir infraestructura y hasta el 10% mensual puede ser invertido en capacitación laboral. Los recursos que no se utilizan mensualmente se invierten en las alternativas financieras, como letras de crédito nacional, plazos fijos y fideicomisos financieros, entre otras. En 2012, cuando realizamos nuestra investigación, el ENIM recibió mensualmente casi un millón de euros, habiendo entregado en su historia más de dieciséis millones de euros en créditos⁷¹⁷ en cinco líneas: micro emprendimientos⁷¹⁸; pequeñas y medianas empresas; transporte automotor (taxis, autobuses y camiones); jóvenes profesionales-bienes de uso y capacitación-; y profesionales⁷¹⁹. En el pasado también se financió la conversión de automóviles para ser impulsados por gas natural comprimido y para las actividades comerciales.

Su estructura política está a cargo de un Directorio, constituido por dos representantes municipales con acuerdo de los Concejos Deliberantes para ejercer su mandato

⁷¹⁵ El 12 de abril de 1997 murió la empleada doméstica Teresa Rodríguez por una bala policial en el marco de la represión de las manifestaciones populares contra el ajuste económico que llevaba adelante el gobierno provincial

⁷¹⁶ Este yacimiento de gas de 145 km² fue descubierto en 1979; está ubicada 45 km al norte de Plaza Huincul. En enero de 2000, por licitación pública y por veinticinco años, se concedió su exploración, desarrollo, explotación, comercialización e industrialización del yacimiento a Petrolera Santa Fe S.A., empresa luego adquirida por la brasileña Petrobras.

⁷¹⁷ Los proyectos deben tener la factibilidad técnica y económica que asegure el recupero del crédito. El Ente debe hacer pública la nómina de proyectos aprobados. El plazo máximo para la amortización total del préstamo no podrá superar los cinco años contados a partir de la finalización del plazo de gracia que se otorgue, que en ningún caso podrá ser superior a un año a partir de la puesta en marcha del proyecto de transformación o industrial y hasta dos años para los de componente agropecuario.

⁷¹⁸ Esto es decidido por la Dirección Municipal de Apoyo a la Producción de la municipalidad de Plaza Huincul y la Dirección Municipal de Producción y Desarrollo de la de Cutral Có.

⁷¹⁹ El ENIM ha financiado una empresa de colectivos interurbanos que había quebrado, una flota de taxis, hoteles, casas de comida, camiones, montajes de consultorios y maquinaria vial, entre otras.

bianual⁷²⁰; una Comisión Fiscalizadora, integrado por un representante municipal⁷²¹; y una Comisión Honoraria de Conciliación por dos representantes por la mayoría y un representante por la minoría –este último electo por sorteo– de cada Concejo Deliberante, que interviene en los diferendos que se susciten en cuanto al alcance, interpretación y/o modificación de la ordenanza de creación del Ente. La estructura de gestión está compuesta por nueve personas que revisten en la plantilla, más un asesor de prensa, dos asesores legales y un estudio contable para el análisis crediticio, un técnico de sistemas y un cartero contratados.

Nuestros informantes coincidieron que su principal problema era la errónea percepción social sobre el manejo de grandes sumas de dinero y la indolencia en su asignación; una evaluación más crítica nos la brindan dos investigadoras de la Universidad Nacional del Comahue: *“el ENIM, cuyo objetivo fundamental era “contribuir con el proceso de reconversión económico y laboral de la zona”. Mientras se analizaba los pasos a seguir en ese sentido, debía financiar y asistir a las propuestas presentadas, capacitando a los emprendedores, a fin de ir paliando la crítica situación socioeconómica de la población. Los mini emprendimientos y emprendimientos a los que apoyó, son una muestra clara de que no se cumplió con aquel objetivo básico, por cuanto no se logró aún la reconversión productiva. Más bien se trata mayoritariamente de pequeños y medianos comercios, que incorporaron por sus propias características escasa mano de obra, o empresas que atienden su negocio, gozando de los beneficios otorgados. Como contrapartida, el accionar del Ente Intermunicipal continúa cuestionado, no sólo por la forma en que se concesionó el yacimiento El Mangrullo, los directores designados, el uso de los créditos y principalmente, por un nuevo mecanismo de la política de favores por votos”.* (FAVARO & PALACIOS 2008: 10-11)

La ordenanza cutralquense N° 2.517 de junio del año 2012 y otra similar de Plaza Huincul ha significado una alteración en sus condiciones de funcionamiento: desde entonces, el ENIM debe contribuir mensualmente a los municipios con el 30% de las dividendos del Fondo de Reconversión Productiva para obras de infraestructura y un 5% para la formación educativa y capacitación laboral: adicionalmente, las

⁷²⁰ La presidencia posee la representación legal y la ejerce uno de los miembros en carácter de director ejecutivo por el plazo de un año

⁷²¹ El Tribunal de Cuentas de la provincia del Neuquén lo audita y aprueba su rendición anual de cuentas y situación patrimonial.

municipalidades pueden solicitar adelantos para la ejecución de obras. Esto hace que, desde entonces, al menos el 70% de sus utilidades van directamente a las tesorerías municipales, inhabilitando al ente para llevar adelante misión. Si el ENIM publicaba informes mensuales con la asignación de créditos y la recuperación de préstamos, ello también se suspendió. En síntesis, este cambio no sólo devastó su papel para el desarrollo, sino también su originalidad en la dinámica intermunicipal.

3.3.5. Ente Ejecutivo Intermunicipal del Corredor de Los Lagos (también denominado Corredor de Los Lagos o Corredor de Los Lagos Norpatagónicos)

Desde la década del 1990 han existido diferentes intentos de constituir una intermunicipalidad en el sur neuquino, aunque han prevalecido diversos intereses divergentes. Debe considerar que la región goza de recursos turísticos reconocidos internacionalmente, como sus villas, sus lagos y sus centros de esquí. Al igual que en otros casos patagónicos, la marca Corredor de los Lagos ha sido adquirida por los operadores turísticos privados –e inclusive por el Ministerio de Turismo de la Nación-, quienes la hicieron suya.

El primer intento intermunicipal data de 1992 cuando los gobiernos locales decidieron desarrollar el “Corredor de Los Lagos” para fomentar desarrollo turístico; el mismo estuvo integrado por los gobiernos locales neuquinos de Aluminé (3.720 hab.), Junín de Los Andes (10.592 hab.), San Martín de Los Andes (23.519 hab.), Villa Traful (503 hab.), los rionegrinos de Dina Huapi (2.243 hab.), San Carlos de Bariloche (93.101 hab.), El Bolsón (15.537 hab.), y los chubutenses de El Maitén (3.782 hab.), Lago Puelo (4.046 hab.), El Hoyo (2.162 hab.), Epuyén (1.498 hab.), Cholila (1.981 hab.), Esquel (28.486 hab.), Trevelin (6.395 hab.) y Corcovado (1.644 hab.). Podemos observar que muchos han participado de otras iniciativas intermunicipales –como la Comarca de los Andes, la Micro Región de la Comarca Andina del Paralelo 42 o la Comarca de los Alerces, tanto de carácter provincial como interprovincial- que se desarrollaron simultáneamente.

El corredor entró en el ocaso poco después de su creación. En julio de 2008, la Subsecretaría del COPADE retomó el diálogo con los intendentes neuquinos de las

localidades mencionadas para conformar un nuevo espacio de cooperación y planificación intermunicipal, sin mayores avances.

La reactivación se dio con un problema puntual: en 2009, la Subsecretaría de Transporte de la Nación determinó no renovar la prórroga semestral de la Resolución que habilitaba el transporte turístico entre las localidades del Corredor de Los Lagos a partir del 30 de mayo de ese año, que venía renovándose desde 1993; esto dañaba fuertemente a la principal actividad económica regional, por lo que los intendentes reactivaron las reuniones. Un segundo hecho fue la erupción del volcán Puheyue en junio de 2011 y la lluvia de cenizas que afectó dramáticamente la actividad turística: en enero de 2012, los intendentes de las municipalidades neuquinas de Villa La Angostura, Villa Traful, Junín de los Andes y San Martín de los Andes –no estuvieron presentes los de Villa Pehuenia, Piedra del Águila, Aluminé y Junín de los Andes aunque enviaron su adhesión-, se reunieron con el fin de profundizar la integración en el Corredor de los Lagos y establecer una agenda conjunta para el desarrollo económico regional, en temas como la emergencia turística por las cenizas, la cultura, el deporte, el incremento de los vuelos a los aeropuertos y el sistema energético, entre otros temas. El eje central de la reunión fue volver a darle vitalidad a la intermunicipalidad; uno de los intendentes señaló *“estuvimos poniéndonos al día de esta idea de seguir integrándonos como región y de revitalizar lo que en algún momento fue el Corredor de los Lagos, que daba una imagen de una región cuyo principal motor económico es el turismo, con las peculiaridades propias y la diversidad que implica desde la zona de Aluminé hasta el norte de la Provincia de Chubut”*.⁷²² Agregó el intendente de Villa la Angostura: *“El volcán afectó, en mayor o menor medida, al turismo que es el principal motor económico de todo el corredor, desde Aluminé a Esquel. Estamos hablando de una región que comprende 17 municipios, 3 provincias, 3 parques nacionales y varios centros de esquí. Necesitamos, con urgencia, avanzar en una agenda conjunta”*. Asimismo, se debatió la problemática aeroportuaria de San Martín de los Andes, Bariloche y Esquel; la optimización de la atención y mejoramiento de la infraestructura de los pasos fronterizos; la ampliación de la exención impositiva a los combustibles en las zonas del Corredor no alcanzadas actualmente por dicho beneficio; la subvención al transporte terrestre turístico en la

⁷²² Jue, 19/01/2012 -Lacar

temporada baja; el análisis de las políticas impositivas y tarifarias para extranjeros; el fortalecimiento de las acciones propuestas a través de los distintos entes de promoción turística -municipales, provinciales y nacionales-; y el abordaje de temáticas ambientales.

Una nueva reunión de intendentes sirvió para relanzar la organización intermunicipal para el turismo, participando los cinco principales destinos: San Carlos de Bariloche, El Bolsón, Esquel, Villa La Angostura y San Martín de los Andes. El problema del transporte volvió a emerger: *"la idea es relanzar la organización regional que tuvo importantes logros en el pasado en materia de integración, en especial en el turismo y el transporte. Estamos trabajando en un diagnóstico sobre la actividad turística y el diagrama de una agenda de temas a abordar en acciones conjuntas, en las que cinco municipios unidos tendrán un mejor margen de trabajo ante las provincias y la Nación"*, señaló el intendente barilochense. Entre otros temas puntuales, se analizaron aspectos de las tarifas aéreas, el proyecto de devolución del IVA para el turismo extranjero, los precios de los combustibles, la operación del aeropuerto de San Carlos de Bariloche –el único que cuenta con vuelos internacionales- y del paso internacional Cardenal Samoré⁷²³ y obras de infraestructura turística y social. También abordaron la necesidad de consolidar la regionalización turística para acceder a su fomento y evaluaron las leyes provinciales de emergencia turística en vigencia. Superada la emergencia turística, no ha habido avances.

3.3.6. Asociación de Municipios de la Micro Región Centro (también denominada Micro-Región del Pehuén)

Las municipalidades de Aluminé (3.720 hab.), Zapala (35.534 hab.), Las Coloradas (833 hab.), Bajada del Agrio (872 hab.), Caviahue-Copahue (475 hab.), Locophué (474 hab.), Las Lajas (4.673 hab.), El Hucú (1.399 hab.) y Mariano Moreno (2.225 hab.) y las comisiones de fomento de Villa Pehuenia (298 hab.) gestionan la recreación de un

⁷²³ Este es un paso internacional totalmente asfaltado, que resulta una alternativa al más importante del país, el mendocino de Los Libertadores. Las localidades adyacentes son Villa La Angostura en Argentina y Entre Lagos, aunque el impulso se la da las populosas ciudades argentina de San Carlos de Bariloche y chilena de Osorno.

nuevo ente que represente sus intereses. Si bien están unidos desde 2004, consensuan la concreción del Ente con más objetivos que los iniciales.

En ese año integraron la llamada Micro Región del Pehuén, construyendo un centro de información turística “El Portal del Pehuén”, localizado en la ruta nacional 22 en el ingreso de la ciudad de Zapala, el principal nodo vial del centro oeste neuquino. Su objetivo fue conformar una región con ejes comunes de desarrollo productivo y de servicios que permitan mejorar el aprovechamiento de los recursos existentes, en función de las capacidades y habilidades, como así también, de los recursos naturales y humanos de la región. Sin embargo, el sostenimiento del centro de información es el único proyecto que desarrollaron hasta el presente.

3.3.7. Consejo Regional Alto Neuquén (CRAN)

El 15 de marzo de 2012 los intendentes del norte neuquino crearon ayer este comité intermunicipal para trabajar en conjunto políticas regionales de turismo y desarrollo económico. En el mismo coinciden gobiernos locales que integraron otras intermunicipalidades: Chos Malal (11.721 hab.), Andacollo (2.627 hab.), El Huecú (1.399 hab.), Caviahue–Copahue (475 hab.), Manzano Amargo (344 hab.), Tricao Mala (791 hab.), Taquimilán (682 hab.), Barrancas (1.098 hab.), Huinganco (910 hab.), Couyuco-Cochico, Buta Ranquil (2.221 hab.), Guañacos (289 hab.), Los Miches (626 hab.), El Cholar (887 hab.) y Chorraia (180 hab.). Durante la reunión, se firmó un acta de integración y el estatuto de conformación; la intención inicial fue integrar a los restantes gobiernos locales del departamento Pehuenches⁷²⁴ y de todo el norte neuquino.

La estructura de este comité está integrada por un presidente rotativo con un mandato de un año y un vicepresidente por cada uno de los departamentos involucrados, Minas⁷²⁵, Chos Malal⁷²⁶ y Ñorquín⁷²⁷. Asimismo, se invitó a un

⁷²⁴ La municipalidad de Rincón de los Sauces (10.129 hab.) y la comisión de fomento de Octavio Pico (107 hab.).

⁷²⁵ En esta primera elección fueron los intendentes de Andacollo y de El Cholar.

⁷²⁶ Fueron el intendente de Tricao Mala y el presidente de la comisión de fomento de Villa Curi Leuvú.

⁷²⁷ Por este departamento fueron elegidos los intendentes de El Huecú y de Taquimilán.

representante de la Legislatura de la Provincia del Neuquén⁷²⁸. El primer presidente, el intendente de El Huecú, expresó su deseo de consolidar el lobby como principal tarea del Consejo: *“la idea es que podamos gestionar en conjunto en los distintos niveles, tanto provincial como nacional. Al tener la posibilidad de en unidad poder gestionar, ir por un camino hacia una política de Estado que nos ayude a sacar adelante a toda la zona”*⁷²⁹.

De acuerdo a una decisión del gobernador neuquino, el Consejo Regional encontraría su nexo con el gobierno provincial en la figura del ministro de Desarrollo Social⁷³⁰. Más allá del impulso inicial, no se encuentran nuevas referencias sobre su funcionamiento desde el mismo momento de su creación.

3.3.8. La Liga de Municipios Petroleros

Esta red nació cuando, en palabras del intendente de la municipalidad de Plaza Huincul, *“la idea fundamental es que las empresas petroleras comiencen a considerar a los municipios como dueños del ejido y que empiecen a tributar la tasa de Seguridad e Higiene”*, y detalló que el objetivo es *“unificar criterios entre todos los municipios y que cuando nos pongamos a trabajar en la ordenanza tarifaria manejemos un mismo vocabulario”*, dijo. Y agregó que se pretende fijar un valor por cada pozo dentro del ejido y evitar la dispersión⁷³¹. Otro mandatario local agregó en la misma reunión inicial: *“El fin es ayudarnos mutuamente y ayudar al gobierno, somos municipios con una actividad impresionante pero seguimos administrando miserias. Individualmente hemos venido trabajando pero ahora vamos a conformar comisiones de trabajo, sobre todo en materia legislativa”*⁷³².

Integran esta liga desde agosto de 2012 los intendentes de Añelo (1.742 hab.), Buta Ranquil (2.221 hab.), Los Chihuidos, Plaza Huincul (12.273 hab.), Rincón de los Sauces (10.129 hab.), San Patricio del Chañar (5.063 hab.), Senillosa (6.394 hab.) y Villa El

⁷²⁸ El diputado oficialista Néstor Fuentes, ex intendente de la municipalidad de El Huecú, fue electo representante de la misma.

⁷²⁹ La Mañana de Neuquén del 16/03/2012. (Fecha de consulta: 11/02/2014)

⁷³⁰ www.rionegro.com.ar/diario/concejales-chosmalenses-apoyan-el-consejo-regional-alto-neuquen-847679-9862-nota.aspx

⁷³¹ weblavoz.com.ar/politica/provincial-politica/liga-de-municipios-petroleros-reunion-en-huincul/

⁷³² radioam740.com.ar/?p=3664

Chocón (957 hab.). Todos pertenecían al oficialista Movimiento Popular Neuquino, siendo un elemento unificador en un tema tan sensible al nivel provincial como es el cobro de tasas al sector petrolero: pese a ello, los ministerios de Economía y Obras Públicas, y de Energía, Ambiente y Servicios han desestimado el desarrollo de esta iniciativa.

Uno de los planteos realizados fue la necesidad de readecuar los ejidos municipales para ampliar la jurisdicción del cobro de tasas comerciales, lo que fue rechazado por el gobierno provincial. En el documento inicial también se definieron entre sus objetivos la sanción de normas para el mantenimiento de la infraestructura vial y presupuestos para el saneamiento ambiental y la conformación de organismos municipales interjurisdiccionales para impulsar las políticas.

La Liga amplió su labor también a la negociación con las empresas hidroeléctricas asentadas en sus jurisdicciones: *"Hace un año empezamos a cobrar a las primeras empresas y recaudamos en todo el 2012 cerca de 1.700.000 pesos en el municipio"*, explicó el intendente de Añelo sobre este ingreso extraordinario equivalente a 262.000 euros, añadiendo que en 2013 *"ya alcanzamos ese monto en el primer semestre"*. Otro intendente, el de Senillosa, se expresó en términos similares: *"La semana pasada cerramos con YPF y ya teníamos acuerdos con otras empresas por lo que esperamos que a fin de año ingresen por licencias comerciales a petroleras unos 2.500.000 pesos que para nuestro municipio es mucho"*⁷³³.

Este arreglo intermunicipal ha logrado éxitos en poco tiempo: en abril de 2013, el gobernador provincial transfirió a los municipios el poder de policía ambiental para controlar las áreas de producción dentro de sus jurisdicciones, luego de que las petroleras YPF y Petrobras por segunda vez sufrieran derrames a partir de contingencias en el sistema de ductos y piletas a cielo abierto⁷³⁴; y en diciembre de 2013, fueron recibidos por autoridades nacionales en vistas a la organización de un plan específico de transferencia de recursos para municipios petroleros.

3.3.9. Red Intermunicipal de Juventud

⁷³³ www.rionegro.com.ar/diario/municipios-ya-les-cobran-tasas-a-las-petroleras-1243153-9701-nota.aspx

⁷³⁴ www.elperiodicoderincon.com.ar/ver_noticia.php?id=20130412060001

Esta red está liderada desde octubre de 2012 por la Dirección de Juventud de la Municipalidad de Neuquén (203.190 hab.) e integrada por las áreas de Deporte y Juventud de los gobiernos locales de Aguada San Roque, Andacollo (2.627 hab.), Buta Ranquil (2.221 hab.), Caviahue – Copahue (475 hab.), Centenario (28.956 hab.) Covunco Abajo, Coyuco - Cochico, Cutral Co (33.995 hab.), El Hucú (1.399 hab.), El Sauce, Guañacos (289 hab.), Junín de los Andes (10.592 hab.), Las Coloradas (833 hab.), Las Lajas (4.673 hab.), Las Ovejas (1.312 hab.), Mariano Moreno (2.225 hab.), Octavio Pico (107 hab.), Piedra del Águila (3.372 hab.), Pilo Lil, Plaza Huincul (12.273 hab.), Plottier (25.186 hab.), Senillosa (6.394 hab.) y Vista Alegre (2.857 hab.). Su primer presidente fue el director de juventud de Neuquén y su vicepresidente, el de Deportes de Mariano Moreno; la secretaria es una funcionaria de la municipalidad de Junín de los Andes.

El objeto fue intercambiar conocimientos de las áreas de juventud municipales; ha desarrollado actividades de capacitación en formulación de proyectos, cooperación descentralizada, planificación estratégica y trabajo en red. Uno de sus temas centrales fue promover áreas gubernamentales para el tratamiento de la problemática juvenil. Desde su creación se han llevado tres encuentros en distintas ciudades neuquinas.

3.3.10. Ente Autárquico Intermunicipal de Servicios Públicos

Esta intermunicipalidad lo integran desde octubre de 2013 el Ente Provincial de Agua y Saneamiento y los intendentes de Cutral Co (33.955 ha.) y Plaza Huincul (12.273 hab.), con el fin de administrar la provisión de agua y saneamiento en la ciudad. Esto vino a solucionar el problema de esas ciudades, incluyendo que en ellas la cobrabilidad era baja y las infraestructuras se encuentran deterioradas. No se ha observado novedades desde entonces.

3.3.10. Otras iniciativas

El 5 de diciembre de 2012, las municipalidades de Picún Leufú (3.222 hab.), Piedra del Águila (3.372 hab.), El Sauce, Paso Aguerre (177 hab.), Plottier (25.186 hab.) y Senillosa (6.394 hab.), junto con las subsecretarías provinciales de Gestión de Empleo y de

Ambiente y Desarrollo Sostenible rubricaron un convenio para llevar adelante un estudio de pre inversión para el desarrollo de un sistema de gestión integral de los residuos sólidos urbanos y con ello acceder al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. En septiembre de 2013, medios de prensa dieron cuenta que los dos gobiernos locales más poblados, Plottier y Senillosa, rubricaron el proyecto impulsado por la sociedad estatal Agencia de Desarrollo de Inversiones del Neuquén, comprometiéndose a proveer la totalidad de sus residuos sólidos urbanos para alimentar una planta de tratamiento de residuos que administrarían concesionarios privados. El principal interés municipal fue obtener del programa nacional Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación subsidios no reintegrables para la compra de camiones recolectores y contenedores de residuos, destinados a la logística del proyecto.

También la política transfronteriza caracteriza la política intermunicipal de algunos gobiernos locales; por ejemplo, la municipalidad de Villa La Angostura y la comuna chilena de Puyehue (11.235 hab.) se comprometieron a estrechar vínculos de hermandad y colaboración en los ámbitos deportivo, turístico, cultural y educativo. Asimismo, acordaron brindarse apoyo en actividades asociadas como el desarrollo de comunidades originarias y de estudiantes.

Las municipalidad neuquina de Caviahue–Copahue(475 hab.) y la chilena de Alto Bío Bío (11.115 hab.), junto con la provincia del Neuquén y la región del Bío Bío firmaron un convenio para promover la construcción de un centro binacional de esquí, así como promover la apertura del paso internacional Pucón Mahuida⁷³⁵ durante el verano e implementar una Tarjeta Migratoria Binacional para personas que habitan en los municipios aledaños. El documento también expresó la intención de crear una comisión para discutir temas culturales de los pueblos indígenas, así como crear un mecanismo de monitoreo de la actividad del volcán Copahue.

La misma municipalidad, junto con las argentinas de Neuquén (203.190 hab.) y Esquel (28.486 hab.) y las chilenas de Alto Bío Bío (11.115 hab.), Los Ángeles (204.303 hab.) y Santa Bárbara (14.939 hab.) crearon una Comisión Binacional que cuenta con un reglamento y autoridades electas, aunque no volvió a reunirse luego de su fundación.

⁷³⁵ Actualmente sólo es un hito fronterizo. Su localización a 8 kilómetros del centro termal de Caviahue lo transformaría en un dinamizador de la actividad turística proveniente, en especial, de la populosa área metropolitana chilena de Concepción (949.023 hab.).

En mayo de 2012, representantes de las municipalidades de rionegrina de Catriel (15.169 hab.) y Peñas Blancas (222 hab.), la pampeana de Colonia Veinticinco de Mayo (6.962 hab.), las neuquinas de Chos Malal (11.721 hab.), Barrancas (1.098 hab.), Buta Ranquil (2.221 hab.), El Cholar (887 hab.), Octavio Pico (107 hab.) y Rincón de los Sauces (10.129 hab.) se unieron para solicitar la pavimentación de los tramos faltantes que unen la ruta nacional N° 151 con la ruta nacional 40⁷³⁶, para llegar hasta el paso internacional Pichachén y desde allí al océano Pacífico, creando un corredor bioceánico por este paso. A diferencia de otras iniciativas, buscaron el apoyo de legisladores, concejales, presidentes de cámaras de comercio y productores y entes de desarrollo de las provincias de Neuquén y Río Negro. Dicho proyecto tomaba sentido en la construcción –ya descartada con el abandono del proyecto- de una vía férrea que transportaría potasio desde el sur del municipio mendocino de Malargüe hasta el puerto bonaerense de Bahía Blanca, pasando por el ejido de la ciudad neuquina de Rincón de los Sauces: la idea era promover una estación de transferencia ferro-automotora y desde allí, pasando por la localidad de Chos Malal, llegar hasta el paso internacional. Estas obras habían salido en el año 2010 con dictamen favorable de la Comisión de Presupuesto Nacional de la Honorable Cámara de Diputados para financiarlas por el equivalente a dieciocho millones de euros, aunque el proyecto nunca fue tratado en el Pleno.

También la municipalidad chilena de Temuco (314.667 hab.) ha rubricado convenios con municipios neuquinos: por ejemplo, con la comisión de fomento de Villa Pehuenia (298 hab.), con el fin de promover el turismo; con la municipalidad de Zapala (35.534 hab.), para promover el desarrollo turístico, comercial, cultural, industrial y deportivo⁷³⁷; y con la ciudad de Neuquén (203.190 hab.).

4. Río Negro

4.1. El sistema municipal rionegrino

⁷³⁶ Desde la ruta nacional N°151 hasta el empalme de ruta provincial N°6 en Octavio Pico, Crucero Catriel; y desde Puesto Molina hasta la ruta nacional N°40 en Buta Ranquil.

⁷³⁷ El Austral. Año 1 - Edición Digital - Martes 27/09/ 2013 - Zapala - Neuquén - Patagonia - Argentina Editorial Patagonia Activa

Esta jurisdicción tiene una extensión de 224.686 km² y limita al Norte con la provincia de La Pampa, al Este con la provincia de Buenos Aires y con el océano Atlántico, al Sur con la de Chubut, y al Oeste con la de Neuquén y con la República de Chile. En 2010 tenía 638.645 habitantes, el 1,59% de los habitantes del país, siendo la quinceava más poblada (INDEC 2013).

El sistema municipal se encuentra definido por la Constitución sancionada en 1988 en sus artículos 225 a 241 y por la ley N° 2.353 de Municipalidades aprobada en 1989 y sus modificaciones posteriores⁷³⁸. Las normas aseguran la autonomía política, administrativa y económica; aquellos que pueden dictar su Carta Orgánica gozan además de autonomía institucional: a la fecha, veintiocho⁷³⁹ de las treinta y ocho municipalidades la han sancionado y los restantes se rigen aún por la ley específica.

En la provincia existen dos tipos de gobiernos locales: las municipalidades, en poblaciones de más de dos mil habitantes; y las comunas, históricamente llamadas comisiones de fomento⁷⁴⁰- que cuentan entre dos mil y cien habitantes y dispongan de servicios básicos de educación, seguridad y salud.

La Legislatura determinó por la ley N° 2.159 los límites territoriales de cada gobierno local: actualmente es del tipo de ejidos urbanos pero la propia norma propone avanzar hacia uno del tipo colindante. Toda modificación ulterior se debe hacer con la conformidad otorgada por referéndum popular: en caso de anexiones, por los electores de los municipios interesados y en caso de segregaciones, por los electores de la zona apartada.

El gobierno municipal se divide en tres poderes: el legislativo, a cargo de un Concejo Deliberante integrado por un mínimo de tres y un máximo de quince miembros, elegidos sobre la base de uno cada dos mil quinientos habitantes; el ejecutivo, a cargo de un intendente electo a simple pluralidad de sufragio por un período de cuatro años,

⁷³⁸ Las leyes N° 2364 y N° 2868.

⁷³⁹ Las municipalidades de Allen, Catriel, Campo Grande, Cervantes, Chichinales, Chimpay, Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Comallo, Contralmirante Cordero, El Bolsón, General Conesa, General Fernández Oro, General Roca, Ingeniero Luis A. Huergo, Ingeniero Jacobacci, Lamarque, Luis Beltrán, Mainqué, Maquinchao, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Valcheta, Viedma y Villa Regina.

⁷⁴⁰ El decreto-ley N° 643/71 había creado estas comisiones de fomento, que tenían el carácter de delegaciones del Poder Ejecutivo Provincial en pequeñas localidades rurales.

con reelección indefinida⁷⁴¹; y el de contralor, ejercido por un Tribunal de Cuentas integrado por tres miembros elegidos en forma directa conforme al sistema de representación proporcional. Dicho organismo se constituye por sí mismo, designa su presidente y dicta su propio reglamento interno.

El gobierno comunal está a cargo de un Concejo Comunal integrado por tres miembros elegidos en forma directa por el término de cuatro años y pueden ser reelectos; ejerce la presidencia el candidato que figure en primer lugar en la lista que hubiere obtenido la mayor cantidad de votos. Dos de sus miembros corresponden a la lista más votada y uno de la que siga a continuación, siempre que hubiese obtenido, al menos, el veinticinco por ciento de los sufragios.

Considerando la demografía, la provincia en su gran extensión cuenta con algunos centros poblaciones de gran tamaño: en la zona andina, San Carlos de Bariloche (93.101 hab.); en la zona del alto valle del río Negro, la conurbación lineal por un centenar de kilómetros integrada por Cinco Saltos, Cipolletti, Allen, General Roca y Villa Regina, con 19.819, 78.275, 26.083, 75.078 y 31.209 habitantes, respectivamente; y en la zona litoral atlántica, la capital provincial, Viedma, con 47.437 habitantes. El resto de la provincia posee una baja densidad de población, con gran número de pequeños gobiernos locales.

Las relaciones fiscales con los gobiernos locales se rigen por la ley N° 1.946 sancionada en 1985 y sus modificaciones parciales: la misma les destina el 26,50% del total producido por los impuestos inmobiliario, de ingresos brutos y a los automotores; el 10% de los ingresos que recibe la provincia por coparticipación federal de impuestos. La distribución secundaria se realiza por un sistema de coeficientes fijos incluidos como anexo por ley.

También la provincia coparticipa el 10% de las regalías petrolíferas, gasíferas y mineras. El 35% se distribuye entre los municipios productores⁷⁴² y el restante 65% se distribuirá entre todos los gobiernos locales de la provincia de acuerdo a los coeficientes de distribución fijados en la ley provincial N° 1.946.

⁷⁴¹ Con excepción de las Cartas Orgánicas que imponen una cláusula restrictiva a dos mandatos consecutivos. Tal el caso de Cutral-Có.

⁷⁴² Los de Catriel, Allen, Contralmirante Cordero, Campo Grande, Cervantes, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y General Roca.

4.2. La intermunicipalidad en la provincia de Río Negro

El artículo 229, en su inciso 10, de la Constitución de Río Negro autoriza a sus gobiernos locales a formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes. La provincia desarrolló una política de fomento del asociativismo intermunicipal desde la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Río Negro, vinculándola a una segunda etapa del Plan Estratégico Río Negro 2015. Su misión fue involucrar los llamados *entes de desarrollo*, coordinando su labor.

El día 20 de noviembre de 2009, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, se creó la Mesa de Entes Provinciales, que debería representarlos ante la Secretaría de Planificación y Control de Gestión. Y el 25 de marzo del 2010 se formalizó la Asociación de Entes de Desarrollo de la Provincia de Río Negro; el convenio de constitución⁷⁴³ fue rubricado por entes que poseían una estructura intermunicipal -el Ente de Desarrollo de la Línea y la Región Sur⁷⁴⁴; el Ente de Desarrollo de Cinco Saltos, Cordero y Campo Grande (ENDECIC) ; la Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia (FUNDEMAS); y otros que no, como el Ente de Desarrollo de General Conesa (ENDECON); el Ente para el Desarrollo de Catriel (ENDECA); el Ente para el Desarrollo de la Margen Sur de los Ríos Limay y Negro de Cipolletti (ENDEMAS)⁷⁴⁵; la Fundación Ciprés⁷⁴⁶; el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro «Comandante Luis Piedra Buena»⁷⁴⁷; y el Ente para la Reconversión del Parque Industrial de Viedma (ENREPAVI).

⁷⁴³ El doctorando fue quien redactó este convenio constitutivo.

⁷⁴⁴ www.enteregionsur.com.ar

⁷⁴⁵ Este ente está integrado por la provincia de Río Negro, la Universidad Nacional del Comahue, la municipalidad de Cipolletti y actores privados que confluyeron para gestionar el desarrollo sustentable de la margen sur de los ríos Limay y Negro. Sus objetivos son promover el desarrollo sustentable; relevar los recursos económicos, naturales y sociales; planificar estudios para establecer posibilidades de desarrollo; identificar problemáticas ambientales; promover iniciativas de inversión; y coordinar actividades con organismos del Estado. Cabe consignar que la municipalidad de Cipolletti no participa activamente por problemas políticos. Ver: www.endemas.gov.ar

⁷⁴⁶ Esta es una fundación sin fines de lucro de la ciudad de San Carlos de Bariloche.

⁷⁴⁷ Es un organismo mixto estatal - privado responsable del desarrollo productivo del valle inferior del río Negro, Fue creado en 1961 y está intervenido por el gobierno rionegrino desde 2006. Sus funciones son completar y mantener actualizada la programación del desarrollo económico y social; coordinar su acción con otros organismos provinciales y con municipalidades; construir, realizar, administrar o proyectar obras hidráulicas, públicas o de energía eléctrica; planear y ejecutar nuevas

Entre sus objetivos se contaba crear un cuerpo colegiado representativo de los entes y organismos de promoción del desarrollo local; promover instancias de generación de nuevos conocimientos; constituir un foro de investigación; contribuir a lograr alianzas entre sectores vinculados al desarrollo; intercambiar recursos humanos; diseñar e implementar un sistema de comunicación en red; gestionar y ejecutar todo tipo de emprendimiento de interés común; participar del proceso del Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico “RN 2015”; promover la descentralización; y gestionar de manera conjunta recursos financieros. Esta asociación tendría un Consejo de Dirección Ejecutiva conformado por los presidentes de entes y organizaciones signatarias; entre sus atribuciones, se contaba redactar el estatuto; dictar el reglamento interno; definir las comisiones que se crearan; determinar las actividades; y ejercer la representación institucional de la asociación. Sin embargo, no hubo posteriormente avances de esta asociación, que hubiera resultado única en el país.

Respecto del ámbito legislativo, la Legislatura de la Provincia de Río Negro aprobó la ley N° 4.437 dispuso la constitución y el funcionamiento de las microrregiones, destinadas a la integración para el desarrollo regional. Fue sancionada el 31 de julio de 2009 y promulgada el 26 de agosto del mismo año, entrando en vigencia dieciséis días después. El proyecto era similar al rechazado en la provincia del Neuquén, demostrando que fue redactado con el fin de acompañar legislativamente el fortalecimiento de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, cuyo desarrollo ya hemos analizado: el mismo planteaba la creación de asociaciones de dos o más gobiernos locales con afinidad social, cultural y contigüidad territorial, teniendo como objetivo fundamental la integración para el desarrollo regional. Se aclaraba que las mismas podrían estar integradas por partes de más de una provincia y que, en términos jurídicos, actúan como personas de derecho público estatal con autarquía administrativa y financiera y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

El artículo 5 define los objetivos de funcionamiento: planificar e impulsar el desarrollo económico; planificar obras de infraestructura; impulsar políticas para incrementar la eficiencia y eficacia municipal; planificar proyectos productivos sustentables;

localidades; organizar y prestar la educación técnica y profesional; y organizar y fomentar la industrialización.

desarrollar intercambio de información, documentación y experiencias; gestionar recursos provenientes de organismos y programas provinciales, nacionales e internacionales; realizar tareas de capacitación; permitir a los productores un fácil acceso a las nuevas tecnologías; incentivar y estimular el desarrollo de la economía social; coordinar la realización de relevamientos y la recopilación de datos estadísticos; coordinar entre los integrantes de la microrregión, municipios o microrregiones vecinas, con la provincia y municipios y provincias vecinas, políticas comunes respecto al manejo, protección y aprovechamiento de los recursos naturales, y los servicios públicos indelegables del Estado; diseñar la agenda regional de servicios y problemáticas comunes; propender a la compatibilización normativa; propiciar y celebrar acuerdos con organismos provinciales, interprovinciales, nacionales e internacionales; celebrar acuerdos con instituciones privadas, académicas o de investigación del país o del extranjero; y difundir y divulgar información vinculada a la temática municipal y de la microrregión.

Tal como en el caso neuquino, la ley cae en graves inconstitucionalidades violatorias de la autonomía municipal, dado que el artículo 7 obliga a solicitar la ratificación legislativa del acta constitutiva y del estatuto micro regional; el ocho, la definición estricta de los elementos que debían incorporar el estatuto de la asociación intermunicipal y el nueve, de una estructura orgánica única (artículo 9).⁷⁴⁸ Pese a ello, a diferencia del caso neuquino, el proyecto fue acompañado por una amplia coalición de legisladores, oficialistas como opositores⁷⁴⁹, que lo aprobaron. Sin embargo, esta ley no se ha cumplido: ningún ente se ha acogido a las obligaciones emergentes.

⁷⁴⁸ Integrado por un “Consejo Ejecutivo: integrado por los Intendentes de los municipios miembros. Es el órgano encargado del gobierno y administración de la microrregión (...) El Comité Ejecutivo designa a un Administrador de la microrregión (...) b) Consejo Consultivo: integrado por miembros de los Concejos Deliberantes de los municipios integrantes de la microrregión, en número y proporción que establezca el Estatuto Orgánico. Su función principal es asesorar al Consejo Ejecutivo, presentar iniciativas relacionadas con el desarrollo local y regional y demás atribuciones determinadas en el Estatuto Orgánico (...) c) Consejo Técnico: integrado por el personal técnico, profesional o idóneo, que capacitado en sus respectivas áreas, presta su asesoramiento, saber y experiencia necesaria para planificar, ejecutar y evaluar las diferentes actividades emprendidas por la microrregión o por acción o promoción de la misma. Pueden constituirse comisiones de trabajo especializadas en materias específicas. d) Consejo de Fiscalización: integrado por miembros representantes de los municipios de la microrregión, el cual verifica el estado de los balances y documentación económico-financiera, fiscaliza la organización administrativa”.

⁷⁴⁹ Los autores fueron los diputados justicialistas Pedro Oscar Pesatti, Carlos Gustavo Peralta, Carlos Antonio Sánchez, María Inés Andrea Maza y Beatriz Del Carmen Contreras; del Frente Grande, Facundo Manuel López y María Nelly Meana García; de la entonces oficialista Alianza Concertación

4.3. Iniciativas intermunicipales rionegrinas

4.3.1. Ente Intermunicipal de la Microrregión Andina

El 30 de octubre de 2013 los intendentes de las municipalidades de San Carlos de Bariloche (93.101 hab.), El Bolsón (15.537 hab.) y Pilcaniyeu (1.467 hab.), junto a un legislador oficialista barilocheño⁷⁵⁰, celebraron un acta acuerdo para impulsar la conformación de este ente. Entre los objetivos planteados se contó potenciar el mercado interno y el circuito comercial micro regional; y fomentar el crecimiento, desarrollo y diversificación de los sistemas productivos agrícolas, ganaderos, forestales y sus industrializaciones. De acuerdo a lo expresado por los fundadores, buscaría aprovechar el flujo turístico existente para ampliar su impacto urbano y regional sobre otras áreas. El segundo aspecto es relacionar la producción y consumo entre los habitantes de las ciudades y las áreas rurales.

El ente señaló su interés en enmarcarse en el marco normativo que ofrece la ley N°4.437 de Asociaciones Municipales. Desde la firma de este acuerdo no hubo avances.

4.3.2. Ente de Desarrollo de la Línea y la Región Sur⁷⁵¹

Esta supra municipalidad data de 1995; nació con la finalidad de revertir el proceso de marginación de esta región, la más postergada de la provincia⁷⁵². Su acción se extiende

para el Desarrollo, Gabriela Analía Buyayisqui, Adrián Jorge Casadei, María Inés García, Adriana Emma Gutiérrez, Pedro Iván Lazzeri, Jorge Raúl Pascual, Daniel Alberto Sartor y Marta Silvia Milesi; y del Foro Rionegrino, Luis María Bardeggia.

⁷⁵⁰ El legislador por el Frente para la Victoria César Miguel, ex intendente de San Carlos de Bariloche entre 1995 y 1999.

⁷⁵¹ Nuestra primera entrevista telefónica fue con Carlos Tgmoszka, presidente saliente. Luego tuvimos un encuentro con todo el equipo técnico en la ciudad de Ingeniero Jacobacci. Por último entrevistamos a Daniel Sánchez, actual secretario del Ente.

⁷⁵² Podemos mencionar la desertificación por sobrepastoreo y desmonte; prácticas de manejo de las majadas no adecuadas; mecanismos de comercialización perjudiciales para el productor; limitada incorporación de tecnologías apropiadas; gran número de productores con predios pequeños y pocos animales; abundancia de depredadores naturales como el zorro y el puma; y daños producidos por cíclicos fenómenos climáticos, como sequías prolongadas, lluvias torrenciales, intensos fríos y lluvia de cenizas, entre otros.

en un vasto territorio árido de 115.000 km⁷⁵³ habitado por menos de cuarenta mil personas que se dedican mayoritariamente a la ganadería ovina extensiva, con alta proporción de minifundistas.⁷⁵⁴ La situación social es compleja, desarrollándose un modo de vida que responde a patrones culturales, étnicos, políticos particulares, con una alta proporción de población aborigen.

Su acción es reconocida porque ha logrado mejorar los rindes productivos, el acceso al financiamiento, la formación en oficios, la ejecución de proyectos productivos y la educación ambiental, entre otras cosas, trabajando de manera articulada con organismos públicos de diferentes niveles, las instituciones de ciencia y tecnología, la comunidad educativa y los productores rurales. Está integrada por las municipalidades de Pilcaniyeu (1.467 hab.), Ñorquinco (444 hab.), Comallo (1.306 hab.), Ingeniero Jacobacci (5.785 hab.), Maquinchao (2.195 hab.), Los Menucos (2.689 hab.), Sierra Colorada (1.374 hab.), Ministro Ramos Mexía (812 hab.) y Valcheta (3.596 hab.); y veintinueve comisiones de fomento -Aguada Cecilio (119 hab.), Aguada de Guerra (175 hab.), Aguada Guzmán (117 hab.), Arroyo Los Berros (161 hab.), Arroyo Ventana (31 hab.), Cerro Policía (231 hab.), Cona Niyeu (211 hab.), Clemente Onelli (135 hab.), Chipauquil, Colan Conhue (95 hab.), Comicó (166 hab.), Dina Huapi (2.243 hab.), El Caín (236 hab.), El Cuy (479 hab.), Laguna Blanca (68 hab.), Manuel Choique (126 hab.), Mencué (304 hab.), Nahuel Niyeu (59 hab.), Naupa Huen (185 hab.), Ojos de Agua (51 hab.), Paso Flores (40 hab.), Prahuaníyey (139 hab.), Pilquiniyey (76 hab.), Pilquiniyey del Limay (61 hab.), Treneta (104 hab.), Río Chico (375 hab.), Sierra Pailemán (86 hab.), Villa Llanquin (284 hab.) y Yaminue (126 hab.).

El Proyecto Integrado de Pilquiniyey del Limay⁷⁵⁵ desarrollado entre 1987 y 1993 instaló la importancia de dar tratamiento a esta temática regional. Esta idea fue abordada en un taller realizado en San Carlos de Bariloche en 1991 bajo el título “Manejo de

⁷⁵³ Esto resulta equivalente a la suma de la superficie de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura. La mayoría de sus localidades están unidas por la ruta nacional N° 23, que une San Carlos de Bariloche con Viedma, la capital provincial: la mitad de este trayecto de 984 km se encuentra asfaltado y la otra, sólo enripiado.

⁷⁵⁴ El 95% de los productores tiene menos de 2.500 ovejas, y el 82 % menos de 1.000.

⁷⁵⁵ La construcción de la represa Piedra del Águila provocó la relocalización de parte de la población de la reserva indígena Pilquiniyey del Limay. Para una adecuada intervención, se desarrolló este programa con cuatro proyectos: adaptación a la nueva situación; nuevos asentamientos; autodesarrollo y desarrollo regional y recuperación ambiental. Fue administrado por la Comisión Mixta Provincial (que asociaba a la comunidad indígena del Pilqui y al gobierno provincial) y la empresa estatal nacional Hidronor.

recursos productivos, minifundios y región”, donde se reconoció la necesidad de dar tratamiento integral a la problemática de la Línea Sur a partir del funcionamiento coordinado de sus instituciones. Para ello se creó una Comisión Intergubernamental mediante la ley Nº 2.516, conformada por el ejecutivo y legislativo provinciales, los gobiernos locales y la comunidad, que tomó el proyecto de creación del “Ente de Desarrollo de la Región Sur”- que la Constitución Provincial de Río Negro reformada en el año 1987 en su artículo 110 ya postulaba-, haciéndose cargo de su organización. Parte de la Comisión Intergubernamental, pasó a ser el Órgano Consultivo dentro de la estructura del Ente, sancionando para ello una nueva normativa, la ley Nº 2.583.

El ente se definió como organismo autárquico de derecho público. La dirección y administración está a cargo de un directorio conformado por un presidente -elegido por el gobierno provincial-, y por vocales: los intendentes y un representante por los Concejos Deliberantes de los distintos gobiernos locales; un representante por las Comisiones de Fomento de cada Departamento, elegido entre sus responsables; uno por el Consorcio para el Desarrollo Regional; uno por el Ministerio de Producción rionegrino; y dos diputados designados por la Legislatura Provincial. La formalización ocurrió en 1995, cuando comenzó a funcionar.

Sus recursos son transferidos por el gobierno provincial: de acuerdo a la ley, debería ser el 2,5% del presupuesto provincial, pero las mismas no son enviadas en esa proporción debido al mantenimiento de la ley de emergencia económica Nº 2.181 y sus modificatorias⁷⁵⁶. El presupuesto del año 2012 era equivalente a un millón setecientos cincuenta mil euros, destinado al pago de los salarios de los quince técnicos, del personal administrativo, del presidente y los gastos corrientes de funcionamiento.

Su funcionamiento pone en tensión la dinámica intermunicipal: los intendentes, que pueden direccionar políticamente su accionar, se encuentran en la disyuntiva de pensar individualmente para obtener fondos provinciales o aunar esfuerzos bajo la entidad. Pero la dependencia económica determina la subordinación política y la

⁷⁵⁶ Estas leyes, habituales en Argentina, suelen suspender regímenes tributarios de promoción, reintegros, reembolsos y devolución de tributos; altera fondos con destino específico; modifica condiciones de deuda pública Interna; congela o suprime vacantes en la administración pública, empresas y sociedades estatales; modifica los términos de indemnización por antigüedad y despido; modifica procedimiento impositivos; o permite la venta de inmuebles Innecesarios, entre otras situaciones.

capacidad de acción que ésta quiere otorgarle para las acciones en el territorio, aunque el ente sí suele resolver con algún éxito las cuestiones que el gobierno provincial no logra por su lejanía territorial.

4.3.4. Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia (FUDENPA)

Esta corporación está integrada por las municipalidades de Choele Choele (9.791 hab.), Lamarque (7.819 hab.), Luis Beltrán (6.401 hab.), Pomona (987 hab.), Coronel Belisle (1.841 hab.), Darwin (1.052 hab.) y Chimpay (3.901 hab.), así como por la Cámara de Comercio, Industria y Producción del Valle Medio; y la Sociedad Rural de Choele Choele. La región abarca 250.000 hectáreas del valle medio del río Negro, alejada tanto de la concentración poblacional del alto valle –el área metropolitana Neuquén-Cipolletti-Plottier-como de la capital provincial, Viedma. Sus dos localidades más extremas - Chimpay y Pomona- se encuentran separadas por 80 kilómetros.

El cierre de dos escuelas secundarias en Choele Choele en 1991 se transformó en el desencadenante de su fundación con el propósito de *“representar a todas las instituciones fundadoras y a las que se incorporen en el futuro, como institución integradora en todas las acciones que emprendan para el desarrollo regional, como coadyuvar al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de la capacidad productiva del Valle Medio de Río Negro; promover estudios de investigaciones de mercado vinculados a los diferentes sectores de la agroindustria tendientes a determinar las preferencias de demandas locales e internacionales; promover la innovación tecnológica del sector agroindustrial; promover la generación de nuevos productos y especies; generar nuevos y modernos procesos de industrialización, control de calidad y embalaje; promover la educación y capacitación en los distintos niveles de la población regional y provincial”*

En su estatuto se contempló la conformación de cinco comisiones de trabajo -de Producción; de Turismo y Medio Ambiente; de Asuntos Sociales; de Técnica e Investigación; e Intermunicipal- con el fin de promover la discusión y profundización de temas de interés.

El estatuto estableció la obligatoriedad de realización de reuniones mensuales ordinarias para la participación de los miembros fundadores, los coordinadores de

comisiones de trabajo, los representantes de instituciones vinculadas a la FUDENPA - como el Centro de Especialización en Asuntos Económicos Regionales⁷⁵⁷- y los de instituciones intermedias de primer grado.

La fundación desarrolló acciones de colaboración con instituciones nacionales, como la Agencia Federal de Ingresos Públicos, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Consejo Federal de Inversiones y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; y provinciales, como el Departamento Provincial del Agua y los ministerios de Producción; de Turismo; de Educación, y de Gobierno. También recibió apoyo de la cooperación francesa.⁷⁵⁸

Entre sus acciones se contaron la atención al turista ya capacitación en turismo; un convenio con la policía para colaborar en la seguridad regional; el asesoramiento jurídico para emprendedores y el otorgamiento de microcréditos rurales y sociales; el desarrollo de proyectos tecnológicos; la administración de un centro de experimentación tecnológica; y la discusión, sin éxito, de proyectos de transporte férreo y aéreo (ORFALI FABRE s/f: 10)

Un proyecto vinculado a la dinámica intermunicipal ha sido la propuesta de crear un juzgado regional de faltas; la iniciativa se motorizó con la idea de acordar un código único regional⁷⁵⁹.

El nivel de coordinación entre las siete municipalidades ha sido importante; en sus orígenes, la fundación nació con un carácter multipartidario aunque logró resolver sin problemas la ejecución de los proyectos. Más recientemente, en una evaluación, Orfalli Fabre señaló: *“Hoy, después de quince años y del paso de cuatro sucesiones de intendente, parecen haber comenzado a florecer los localismos y partidismos, que hablan de la necesidad de cierta modificación de la FUDENPA”* (ORFALI FABRE: 11-12).

⁷⁵⁷ La asociación civil CEAER es un instituto de formación terciaria no universitaria que dicta carreras de administración pública; administración empresarial; turismo; recursos hídricos; administración agropecuaria; producción de pasturas; producción de frutas secas; y producción hortícola. También dicta cursos cortos de capacitación.

⁷⁵⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE FRANCIA y FUDENPA (1996). Propositiones de acciones de cooperación a corto plazo en el Valle Medio de Río Negro. Choelechoel (Argentina).

⁷⁵⁹ www.pensamientopenal.org.ar/choele-choel-municipios-avanzan-en-la-conformacion-del-tribunal-regional-de-faltas/#sthash.2IAGfZDK.dpuf (28/2/2012)

4.3.5. *Ente para el Desarrollo de las ciudades de Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande, del Lago Pellegrini, Península Ruca-Có y Perilago (EN.DE.CIC.)*⁷⁶⁰

Este ente, originalmente denominado “Ente para el Desarrollo del Lago Pellegrini - Península Ruca-Có y Perilago”⁷⁶¹, está integrado por las municipalidades de Campo Grande, Contralmirante Cordero y Cinco Saltos, el gobierno provincial, dos entidades representativas del sector productivo regional—la Cámara de Productores de Cinco Saltos y Cordero, y la Cámara de Industria y Comercio de Cinco Salto—y la Universidad Nacional del Comahue. El mismo no nació de la voluntad asociativa de los municipios sino que se constituyó en 2000 bajo la ley N° 3.408 en la que el gobierno rionegrino le transfiere la titularidad de 10.218 hectáreas que rodean el Lago Pellegrini.⁷⁶²

Su creación respondió al deseo de planificar y ejecutar las acciones relacionadas con el desarrollo regional⁷⁶³. Su funcionamiento ha sido regularmente denunciado por no haber cumplido con las tareas adjudicadas⁷⁶⁴ y con desacuerdos entre los

⁷⁶⁰ www.endecic.gov.ar

⁷⁶¹ Esta denominación fue reemplaza por la actual por ley N° 3.527.

⁷⁶² Este es un lago artificial cercano a la ciudad de Cinco Saltos. Era originalmente un área de depresión natural que se llenó con agua desde un canal de derivación del cercano río Neuquén para regular su flujo. Tiene una superficie de 112 km².

⁷⁶³ El artículo 2 de la ley N° 3.408 señala: “Ordenar los estudios para establecer las distintas posibilidades de desarrollo sustentable para el área; ordenar y poner en marcha los estudios de impacto ambiental como herramienta de toma de decisiones; efectuar una planificación integral de la misma, estableciendo un orden de prioridades en las acciones a emprender; coordinar con organismos nacionales, inter-jurisdiccionales, provinciales y municipales los proyectos de y trabajos públicos que los mismos deban ejecutar en el área y que tengan relación con el desarrollo sustentable agroindustrial y turístico de la misma; dictaminar sobre la conveniencia y oportunidad de todos los anteproyectos públicos en trámites por ante organismos nacionales, provinciales o municipales, directamente relacionados con la zona; promover las iniciativas públicas y privadas de inversión que hagan al aprovechamiento de los recursos económicos de la zona, pudiendo concurrir al financiamiento de las mismas; programar y ejecutar por sí o por convenio con otros organismos o particulares las obras de infraestructura necesarias para la activación de los factores económicos y utilización de los recursos existentes; efectuar el relevamiento de los recursos económicos y sociales de la zona y resolver sobre su mejor aprovechamiento, facilitando la participación de los involucrados y preservando los recursos naturales y el patrimonio cultural; participar conjuntamente con el organismo competente en la regulación del uso de las aguas públicas ubicadas en la jurisdicción, procurando beneficiar con ello el mayor número de productores posibles, resguardando el recurso; promover la formación de empresas de producción, explotación, industrialización y comercialización de los productos de la región; promocionar y fiscalizar las distintas etapas de producción y comercialización de los frutos y productos para asegurar la calidad de los mismos; acompañar la implementación de todas las acciones necesarias para el desarrollo sustentable del área”.

⁷⁶⁴ Tanto en noticias periodísticas (www.lmcpolletti.com.ar/noticias/2010/12/28/27701.php) como en causas judiciales (Medina, Alfredo Armando Y Otros S/ Mandamus\” (Expte.Nº 25272/11-STJ-)

representantes de los sectores público y privado. Finalmente, el gobernador provincial decidió la intervención del ente en 2013.⁷⁶⁵

Jurídicamente es una persona de derecho público, con autarquía financiera y presupuestaria. La asamblea estará integrada por trece miembros: un representante del gobierno provincial; cinco del sector productivo de la zona, propuesto por entidades intermedias representativas; dos por cada uno de los concejos deliberantes de Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande; y uno de la Universidad Nacional del Comahue. Cuenta con un presidente, elegido entre los representantes del sector productivo, y todos sus integrantes trabajan ad honorem.

A la fecha no se realizaron proyectos, pero si se priorizaron actividades para solucionar problemas puntuales de regularización dominial y de mejora de condiciones de vida de los habitantes del perillago. Buena parte de las disputas han venido por la transferencia a los de los derechos de titularidad sobre la tierra aprovechable.

5. Santa Cruz

Esta es la más austral de las provincias continentales argentinas. Limita al Norte con la provincia de Chubut, al Sur con la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y con la República de Chile; al Este con el océano Atlántico, y al Oeste con la República de Chile. Su superficie es de 243.943 km², siendo la segunda provincia más extensa del país.

Su población en 2010 era de 273.964 habitantes (INDEC), el 0,68% del total nacional, siendo la segunda menos habitada del país. Posee una baja densidad de población, 1,12 habitantes por kilómetro cuadrado y el 80% de la población se localiza en los departamentos de Deseado⁷⁶⁶ y Guer Airke⁷⁶⁷. Algo menos del 10% de su población es extranjera, principalmente de origen chileno.

⁷⁶⁵ www.rionegro.com.ar/diario/malestar-por-la-intervencion-al-endecic-1284462-9701-nota.aspx

⁷⁶⁶ Este departamento posee seis municipios (Caleta Olivia, Las Heras, Puerto Deseado y Pico Truncado) y cuatro comisiones municipales de (Cañadón Seco, Jaramillo-Fitz Roy, Koluel Kaike, Tellier).

⁷⁶⁷ La ciudad más importante es Río Gallegos, la capital provincial, que contaba para el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010 con 113.267 habitantes. Además lo integran las municipalidades de Yacimientos Río Turbio y 28 de Noviembre.

El sistema municipal está regido por la Constitución sancionada en 1998 y por la ley N° 55 de Municipalidades y sus modificatorias parciales⁷⁶⁸, puesta en vigor en 1958.

En la provincia existen dos tipos de gobiernos locales: las municipalidades, que se forman en centros poblados con un mínimo de mil habitantes; y las comisiones de fomento, que tienen más de cuatrocientos habitantes⁷⁶⁹. Actualmente existen catorce municipalidades⁷⁷⁰ y seis comisiones de fomento⁷⁷¹. La Constitución reconoce la autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los municipios y aquellos que pueden dictar su Carta Orgánica gozarían además de autonomía Institucional aunque ninguno de ellos lo ha hecho, demostrando la baja calidad democrática en la provincia.

Las municipalidades están constituidas por un intendente, electo por mayoría simple por un período de cuatro años; y un Concejo Deliberante que consta de cinco miembros, excepto en Río Gallegos, capital provincial, que tiene siete. Respecto de la distribución de los cargos, al partido que obtiene la mayoría de votos válidos le corresponden tres concejales -en la capital, cuatro-; las restantes bancas se reparten entre el resto de los partidos en forma proporcional.

Las comisiones de fomento de entre cuatrocientos y mil habitantes están integradas por cinco miembros que nombra y remueve el gobernador santacruceño. El término de la duración del mandato es de dos años y los cargos pueden ser retribuidos. La comisión de fomento tendrá un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y un vocal. Aquellas cuyo número de habitantes sea inferior a cuatrocientos habitantes, la Comisión de Fomento se integrará con un presidente y un secretario, que tendrá además las funciones de tesorero.

Los gobiernos locales ejercen su jurisdicción sobre el ejido urbano y un área rural como reservas de expansión. La ley provincial define los límites municipales en el acto de

⁷⁶⁸ Las leyes provinciales N° 111, 235, 1.456, 1.564, 1.857 y 2.069.

⁷⁶⁹ Las localidades de Jaramillo y Tres Lagos no tienen el número de habitantes exigidos en el artículo 83º de la ley N° 55 pero fueron exceptuadas y desde entonces tienen constituida su Comisión de Fomento.

⁷⁷⁰ La provincia aprobó la creación de la nueva municipalidad de El Chaltén por ley N° 3.249 en 2011; sin embargo, la misma completará su institucionalización en el proceso electoral de 2015.

⁷⁷¹ Además existen delegaciones comunales, representaciones administrativas de los municipios. Pese a que no se trata de gobiernos locales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos erróneamente los ha incluido en su tabla "Gobiernos locales por categorías, según provincias. Total del país. Año 2012". Estas delegaciones son las de Rospentek, Julia Dufour, Fitz Roy, Mina 3, Tellier, Bajo Caracoles y El Turbio.

declaración legislativa y traspasa a su dominio la propiedad de las tierras fiscales provinciales.

Santa Cruz rige las relaciones fiscales con sus gobiernos locales en los términos de la ley N° 1.494 puesta en vigencia el 11 de enero de 1983. La misma indica que automáticamente reciben el 11% de los ingresos provinciales recibidos de la Nación; el 40% del producido de los impuestos a los Ingresos Brutos, a los Actos y Operaciones celebrados a título oneroso, juegos de azar y rifas, aunque previamente la ley contempla una deducción especial⁷⁷²; y el 7% de las regalías de gas y petróleo que reciba la provincia. El monto resultante por aplicación del artículo anterior, se distribuirá conforme al siguiente método: el 83,15% en proporción directa a la población; el 11% a razón de un onceavo a cada una de las Municipalidades -todas excepto Río Gallegos, Caleta Olivia, Pico Truncado y las comisiones de fomento-; y el 5,85% directamente proporcional a la diferencia poblacional de cada localidad con la ciudad capital, con excepción de las comisiones de fomento. La ley autoriza al gobernador provincial a establecer por vía reglamentaria variaciones de hasta uno por ciento en caso de crearse nuevas comisiones de fomento.

El control presupuestario es efectuado de manera centralizada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz.

5.2. La intermunicipalidad en la provincia de Santa Cruz.

La Constitución provincial no cuenta con referencias a la intermunicipalidad; tampoco se han sancionado leyes de fomento que la consideren.

5.3. Iniciativas intermunicipales santacruceñas

5.3.1. Corredor Ruta Azul

Esta iniciativa está integrada informalmente desde 2010 por el gobierno provincial y las municipalidades de Caleta Olivia (36.077 hab.), Comandante Luis Piedrabuena

⁷⁷² Se procederá a deducir un veinte por ciento (20%) del total, que se destinará para la creación del Fondo Especial para Financiamiento de la Efectiva Intransferibilidad de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz.

(4.176 hab.), Puerto Deseado (10.237 hab.), Puerto San Julián (6.143 hab.), Puerto Santa Cruz (3.397 hab.) y Río Gallegos (79.144 hab.), incluyendo a los gobiernos locales del litoral atlántico santacruceño por más de quinientos kilómetros. Contamos información que, en 2013, se reunieron para elaborar un plan de mercadeo y prensa de la región⁷⁷³ con fines turísticos.

La estructura es sencilla: cuenta con dos coordinadores, uno por la zona norte de la provincia y otra por la zona sur, electos de manera rotativa entre los municipios. En una nota periodística, explicó una funcionaria que originalmente, cada municipalidad *"en su momento firmó un acta de intención para unirse a lo que es el producto pero no se firmaron acuerdos entre los municipios"*⁷⁷⁴, mostrándonos que la misma, pese a funcionar, no se encontraba institucionalizada.

5.3.2. Foro de Intendentes de la Zona Norte

Los intendentes de Las Heras (9.303 hab.), Caleta Olivia (36.077 hab.), Pico Truncado (14.985 hab.), Perito Moreno (3.588 hab.), Los Antiguos (2.047 hab.), Puerto Deseado (10.237 hab.), Puerto San Julián (6.143 hab.), Gobernador Gregores (2.519 hab.) y la comisión de fomento de Jaramillo-Fitz Roy (390 hab.) mantienen una dinámica de reuniones desde el 27 de mayo de 2008. En las reuniones no sólo participaban los líderes municipales sino el sector privado.

En estos encuentros se buscó consensuar políticas para los sectores pesquero, petrolero y minera. La primera reunión fue en Caleta Olivia y el segundo en Perito Moreno; desde entonces no se organizaron otras.

5.3.3. Consorcio de cooperación Ferrocarril Deseado⁷⁷⁵

Este consorcio está integrado en los términos de la ley nacional N° 26.005 por las municipalidades de Puerto Deseado (10.237 hab.), Las Heras (9.303 hab.) y Pico Truncado (14.985 hab.), junto con la Asociación Amigos del Ferrocarril de Puerto

⁷⁷³ Amanecer Deseado Noticias 02/07

⁷⁷⁴ Palabras de Florencia Cárcamo, directora de Turismo de la municipalidad de Puerto Santa Cruz. 14/07/2013

⁷⁷⁵ www.ferrocarrildeseado.org.ar

Deseado, la Jefatura del Puerto de la Ciudad de Puerto Deseado y el Instituto Argentino de Ferrocarriles. Adicionalmente, adhieren las municipalidades de Perito Moreno (3.588 hab.) y Los Antiguos (2.047 hab.) y las comisiones de fomento de Jaramillo-Fitz Roy (390 hab.) y Kolue Kaike (146 hab.).

El proyecto fue madurando desde 1994, cuando el Instituto Argentino de Ferrocarriles firmó un convenio con la provincia para evaluar la factibilidad de la recuperación del ramal ferroviario entre las ciudades de Puerto Deseado y Las Heras, abandonado en 1978. En 2003 el proyecto fue retomado por la Asociación de Amigos del Ferrocarril de Puerto Deseado y la municipalidad local, que promovieron la integración del consorcio el 15 de julio de 2008.

El objetivo es la reactivación del ramal abandonado y de otros que pudieran construirse en el área, así como de operar bajo esta forma consorciada los servicios de encomiendas, carga, turismo y pasajeros. Para ello, el consorcio logró la asignación de dos locomotoras a gasóleo y una a carbón y dos locotractoras que se encontraban en distintos talleres ferroviarios de Buenos Aires y Santa Fe. Sin embargo, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado⁷⁷⁶ demoró sin fecha su transferencia. Mientras tanto, los municipios integrantes del Consorcio han ido mejorando infraestructura urbana vinculada con el tránsito ferroviario, como los pasos a nivel. La última actualización de información sobre esta iniciativa data de agosto de 2012.

5.4. Experiencias nonatas

5.4.1. Corredor Turístico Patagónico Austral

Este corredor fue propuesto en junio de 2008. La accesibilidad del turismo y la promoción de la región fueron las iniciativas de este corredor integrado por los gobiernos locales santacruceños de El Calafate (6.410 hab.) y El Chaltén (371 hab.), las chubutenses de Trelew (89.547 hab.), Puerto Madryn (57.791 hab.) y Rawson (26.123 hab.). El objetivo fue promocionar los tres destinos turísticos principales de la

⁷⁷⁶ Es una sociedad del Estado argentino creada en 2008 por ley nacional N° 26.352 encargada para la administración de la infraestructura ferroviaria, en uso o no.

Patagonia -el Parque Nacional Los Glaciares, la Península Valdés y el Fin del Mundo, pese a que no se incorporó ningún municipio fueguino-, así como armonizar la calidad hotelera de los mismos.

La primera reunión del consorcio elaboró una propuesta para suplir la falta de conectividad aérea que afectaba a la región⁷⁷⁷, mediante reuniones con las autoridades y la posibilidad de contratar vuelos chárter. No se encuentran nuevas referencias a la creación de esta asociación intermunicipal.

5.4.2. Ente Intermunicipal del Golfo San Julián

La compañía Pan American Energy, la principal empresa petrolera de la región y la segunda de la Argentina⁷⁷⁸, financió un plan estratégico que, entre otros objetivos, buscó motorizar la articulación entre las municipalidades chubutenses de Rada Tilly (6.208 hab.) y Sarmiento (8.292 hab.) y las santacruceñas de Caleta Olivia (36.077 hab.), Las Heras (9.303 hab.) y Pico Truncado (14.895 hab.). Desde 2006, promovidos por equipos de consultores contratados por las fundaciones española Metrópoli⁷⁷⁹ y la argentina Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales⁷⁸⁰ se organizaron actividades en las localidades de la cuenca petrolera del Golfo San Julián, aún en áreas donde la empresa no contaba con áreas en explotación, sin incluir a las autoridades de aplicación provinciales en materia de ordenamiento del territorio⁷⁸¹ (SCHWEITZER 2008: 207-208)

La elaboración de este plan estratégico respondió a los patrones clásicos del uso de esta metodología en Argentina, desarrollando talleres y actividades de capacitación. Dentro de estas, en 2007, una fue organizada para promover la creación de un ente

⁷⁷⁷ Por entonces, las empresas Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas, propiedad del grupo español Marsans, se encontraba en crisis, que derivaría en la posterior estatización de ambas compañías.

⁷⁷⁸ Entonces la empresa era propiedad de British Petroleum; actualmente es propiedad conjunta de la familia argentina Bulgheroni y la empresa China National Offshore Oil Corporation.

⁷⁷⁹ www.fmetropoli.org

⁷⁸⁰ www.fundacionfines.org.ar

⁷⁸¹ Ello se daba competitivamente al plan estratégico de la zona de la proyectada represa de Los Monos, llevada adelante por las dos provincias aunque originalmente propuesto por un grupo de empresas constructoras y operadores españolas que habrían recuperado estudios previos realizados por la estatal Agua y Energía Eléctrica en décadas anteriores.

intermunicipal, tomando como ejemplo experiencias de Santa Fe y Córdoba⁷⁸². La principal propuesta fue crear una agencia de desarrollo microrregional⁷⁸³. En enero de 2008 el documento final⁷⁸⁴ fue entregado a la presidente de la Nación, sin que se creara el ente intermunicipal.

6. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

6.1. El sistema municipal fueguino

Esta provincia⁷⁸⁵ insular tiene una extensión de 1.002.445 km², incluyendo dos territorios particulares: el Sector Antártico Argentino⁷⁸⁶ y las islas Malvinas⁷⁸⁷, Sandwich del Sur⁷⁸⁸, Georgias del Sur⁷⁸⁹ –estas tres grupos insulares bajo la ilegal ocupación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte- y Orcadas del Sur⁷⁹⁰. Limita al Norte con la provincia de Santa Cruz, al Este con el océano Atlántico, al Sur con el Polo Sur, y al Oeste con la República de Chile. En 2010 tenía 127.205 habitantes, el 0,32% de los habitantes del país, siendo la menos poblada (INDEC 2013).

El sistema municipal se encuentra definido en los artículos 169 a 187 de la Constitución sancionada en 1991. La provincia cuenta con sólo tres municipalidades, las de Ushuaia,

⁷⁸² Diario El Patagónico, 18/03/2007 (Fecha de consulta: 27/09/2013)

⁷⁸³ El Ciudadano de Los Heras. 29/08/2012.

⁷⁸⁴ Fue editado como libro: FUNDACIÓN METROPOLI – FINES (2007). Golfo San Jorge. Patagonia Argentina. Hacia un Territorio Inteligente. Buenos Aires (Argentina): Fundación Metrópoli – FINES.

⁷⁸⁵ Hasta 1991 estuvo organizada como un Territorio Nacional, cuyo Poder Ejecutivo estaba a cargo de gobernador elegido por el presidente de la Nación.

⁷⁸⁶ Su superficie es de 965.597 km² y su población de 230 habitantes (INDEC 2013).

⁷⁸⁷ Las islas Malvinas son un archipiélago de 11.410 km² ocupado por el Reino Unido desde 1833. Se encuentran a una distancia mínima de 356 km de la costa argentina. Su población se estima en algo más de dos mil habitantes: debido a que dichos territorios se encuentran sometidos a la ocupación ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Argentina se vio impedida de llevar a cabo el censo 2010 en esa área.

⁷⁸⁸ Las islas Sandwich del Sur son un archipiélago deshabitado de 307 km² localizado a 2.509 km de ciudad de Ushuaia.

⁷⁸⁹ Las islas Georgias del Sur son un archipiélago formado por la isla San Pedro y por un grupo de islas e islotes mucho más pequeños; los peñones Clerke y las islas Aurora. Su superficie es de 3.560 km² y se encuentran a 1.700 km de la costa argentina. Su población se estima en 25 habitantes: como hemos señalado, la ocupación ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte impidió el levantamiento del censo en el año 2010.

⁷⁹⁰ Las islas Orcadas del Sur son un archipiélago de 750 km² localizado a 3.346 km de la ciudad capital de la provincia. La población es de 17 habitantes (INDEC 2013).

Río Grande y Tóluin⁷⁹¹: las dos primeras cuentan con sus propias Cartas Orgánicas⁷⁹² y la tercera aún se rige por la ley territorial N° 236 Orgánica de las Municipalidades sancionada en 1984⁷⁹³.

La Constitución establece una población estable mínima de dos mil habitantes para la creación de una municipalidad; las localidades que tengan una población estable mínima de cuatrocientos habitantes y se encuentren a más de treinta kilómetros de un municipio pueden reconocerse como comunas: no obstante, en la provincia no existen núcleos de población concentrada más allá de las tres ciudades ya citadas⁷⁹⁴.

La provincia utiliza el sistema de ejidos no colindantes para sus gobiernos locales, por lo que existen territorios no organizados bajo el régimen municipal⁷⁹⁵. Los límites se fijan considerando la aglomeración física más un área de proyección de cinco kilómetros sobre el área rural.

La Constitución provincial regla en su artículo 180 que las municipalidades que no sancionaron su Carta Orgánica deben contar con un departamento legislativo formado por un Concejo Deliberante de siete miembros, elegidos directamente por los ciudadanos y por el sistema de representación proporcional, con un mandato de cuatro años en sus funciones y que pueden ser reelectos indefinidamente; y un departamento ejecutivo, por un intendente electo en forma directa, cuyo mandato dura cuatro años en sus funciones y puede ser reelecto por un período consecutivo. Estos criterios han sido extendidos a las Cartas Orgánicas vigentes.

La coparticipación municipal está reglada por la ley territorial N° 343, puesta en vigencia en septiembre de 1988, aunque la ley N°892 de creación de la municipalidad

⁷⁹¹ Esta municipalidad se creó el 5 de octubre de 2012: hasta entonces era una comuna y se regía por la ley territorial N° 231.

⁷⁹² El artículo 170 de la Constitución provincial reconoce a las municipalidades con más de diez mil habitantes la posibilidad de sancionar su Carta Orgánica.

⁷⁹³ Un proyecto legislativo le permitiría a esta municipalidad dictar su propia Carta Orgánica. http://www.actualidadtdf.com.ar/index.php?option=com_k2&view=item&id=9006:la-legislatura-le-reconocer%C3%ADa-a-Tóluin-autonom%C3%ADa-institucional&Itemid=84 Los legisladores indican que “en virtud del principio de la primacía de la Constitución Nacional y de la adecuación que a ella deben atender las constituciones provinciales, es que aquellas leyes fundamentales que contengan normativas que no establezcan la autonomía de las comunas que la componen, son inconstitucionales, debiendo ser adecuadas a la normativa de la carta magna. (Fecha de consulta: 26/1/0214)

⁷⁹⁴ La provincia tiene una particular distribución de la población: se trata de dos ciudades –Ushuaia y Río Grande– separadas por 210 kilómetros, con una localidad equidistante, la de Tóluin, fundada en 1972.

⁷⁹⁵ Los límites se establecen por una ley provincial aprobada con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura.

de Tólhui la modificó substancialmente en los aspectos de la distribución secundaria. El artículo 4 de esta última ley, puesta en vigor el 9 de octubre de 2012, señala que las municipalidades fueguinas percibirán en conjunto el 45% de la recaudación de los impuestos provinciales a los ingresos brutos y de sellos, que se distribuirán en forma proporcional a la participación local sobre la recaudación total; que percibirán en conjunto el 25% de los ingresos provinciales en concepto de coparticipación de ingresos por regímenes federales⁷⁹⁶, de los cuales el 48,8% corresponde a la municipalidad de Ushuaia, el 48,8% a la de Río Grande y el 2,4% a la de Tólhui; que percibirán en su conjunto el 20% de los ingresos provinciales en concepto de regalías hidrocarburíferas, establecidas por la ley nacional N° 17.319, distribuidos en forma proporcional a la cantidad de habitantes de cada gobierno local, según el último Censo nacional o provincial vigente⁷⁹⁷; y que la municipalidad de Tólhui mantendrá además el porcentaje de coparticipación establecido por el artículo 9º de la Ley provincial 231, sustituido por el artículo 20 de la Ley provincial 702.⁷⁹⁸

En el caso de las municipalidades de Ushuaia y Río Grande, el control presupuestario es tarea de los tribunales de cuentas propios, mientras que en Tólhui es revisado por el provincial.

6.2. La intermunicipalidad en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

La Constitución provincial autorizó, en el inciso 17 del artículo 173 a sus municipios a *“mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos dentro de*

⁷⁹⁶ La provincia recibe el 0,70 de los ingresos nacionales, lo que significa el más alto ingreso per cápita de todo el país. A ello debe sumársele que la provincia es una importante productora petrolera y gasífera, por lo que recibe ingentes regalías.

⁷⁹⁷ Hasta entonces, la ley territorial N° 343 prescribía que las municipalidades recibían en conjunto el 60% de la recaudación de los impuestos territoriales a los ingresos brutos y de sellos, que se distribuyen en forma proporcional a la participación municipal sobre la recaudación total; el 30% de los ingresos provinciales en concepto de coparticipación de impuestos nacionales, distribuidos en partes iguales a cada municipalidad; y el 20% de los ingresos que, en concepto de regalías por combustibles distribuidos proporcionalmente a la cantidad de habitantes municipales.

⁷⁹⁸ Artículo 20 de la ley 702 del año 2006: *“Sustitúyese, con vigencia a partir de la promulgación de la presente, el artículo 9º de la Ley 231, por el siguiente texto: “Artículo 9º.- Hasta tanto se dicte una Ley de Coparticipación que incluya a la Comuna de Tólhui, los recursos comunales serán: a) EL UNO COMA DIEZ POR CIENTO (1,10%) de la masa coparticipable integrada por Recursos Tributarios, Regalías Hidrocarburíferas y Coparticipación Federal que perciba el Gobierno de la Provincia; b) toda otra suma que la Comuna obtenga en ejercicio de sus facultades y atribuciones.”*

la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el Gobierno Provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones". También el artículo 51º de la ley territorial 236 autorizó la creación de consorcios intermunicipales para otros fines: "Para la prestación de servicios públicos y realización de obras Públicas, podrán formarse consorcios. Estos podrán ser intermunicipales o participar en ellos el Territorio, la Nación o los vecinos del Municipio. En éste último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento (51%) y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación del servicio".

La Carta Orgánica del municipio de Río Grande incluyó una referencia a la intermunicipalidad en su artículo 163, cuando señala: *"Los electores tienen el derecho de Iniciativa Popular para presentar proyectos de ordenanza. El Concejo Deliberante los trata dentro del plazo de cuatro meses desde su presentación. No pueden ser objeto de Iniciativa Popular las siguientes materias: 1. Reforma de la Carta Orgánica. 2. Celebración de convenios y acuerdos intermunicipales e interjurisdiccionales".* La Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia indicó en su artículo 37, inciso 21, que es competencia municipal *"concertar con la Nación, provincias, municipios y comunas argentinas o extranjeras todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan como fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local, pudiendo para ello formar parte de organismos de carácter regional o interprovincial, nacionales e internacionales a cuya integración sea llamado".*

La provincia no ha sancionado otras leyes ni desarrollado políticas que fomenten este mecanismo.

6.3. Iniciativas intermunicipales fueguinas

En la provincia encontramos una única experiencia, de carácter transfronterizo, que no logró consolidarse y se encuentra inactiva desde 2005. Adicionalmente hay algunas

acciones que se enmarcan dentro de la dinámica pero que no alcanzan ningún tipo de formalización.⁷⁹⁹

6.3.1. Patagonia Sur – Sur

Esta microrregión transfronteriza se desarrolló entre municipios argentinos de distintas provincias y comunas chilenas: las municipalidades de Ushuaia (56.956 hab.), Río Grande (70.042 hab.) y Tóluin (2.626 hab.) en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; las municipalidades de Río Gallegos (95.796 hab.) y El Calafate (16.655 hab.), en la provincia de Santa Cruz (INDEC 2013); y las comunas chilenas de Torres del Paine (1.163 hab.), Puerto Natales (21.327 hab.), San Gregorio (692 hab.), Laguna Blanca (631 hab.), Río Verde (363 hab.) y Punta Arenas (125.483 hab.), ubicadas en la parte continental de la Región de Magallanes y Antártica de la República de Chile, así como las de Cabo de Hornos (2.837 hab.), Timaukel (873 hab.), Primavera (558 hab.) y Puerto Williams (1.677 hab.) en la parte insular.

Dicha asociación planteó la existencia de cinco nodos: la ciudad de Río Grande, por su posición central respecto de todas las localidades; la de Ushuaia, por el peso de la actividad turística que pudiera ser utilizado como anclaje para otras actividades; la de Punta Arenas, por el tamaño de su población y el desarrollo de las actividades económicas; y la de Porvenir, ciudad chilena en crecimiento por ser favorecida por instrumentos de promoción industrial; mientras que las restantes localidades deberían verse favorecidas por el crecimiento económico producido por la integración⁸⁰⁰.

El objetivo de esta microrregión, como rezó el convenio rubricado el 27 de septiembre de 2004, fue promover conjuntamente el desarrollo económico, social y cultural⁸⁰¹ en base a tres áreas básicas de cooperación: comercio, industria y producción; turismo; y ciencia y tecnología. El proceso de integración contempló la puesta en marcha de proyectos en el corto, mediano y largo plazo: entre los primeros, una recopilación de antecedentes; un censo de alimentos ingresados a la región; un censo de recursos

⁷⁹⁹ Podemos citar los Juegos Deportivos Intermunicipales entre las ciudades de Ushuaia y Río Grande; o la utilización mutua de instalaciones deportivas entre las de Río Grande y Tóluin, iniciativas surgidas en 2012.

⁸⁰⁰ *Op cit.* Página 4.

⁸⁰¹ Proyecto de Convenio de Integración Municipal Patagonia Sur – Sur”. Mimeo. 2004. Página 6.

naturales y humanos; un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico; y la promoción de la cooperación entre establecimientos educativos ubicados en las distintas localidades. Esta microrregión careció de estructura de gestión. En el convenio original, la coordinación recayó en el alcalde de Punta Arenas y en el intendente de Río Grande, apoyados por una Comisión de Trabajo integrada por los restantes jefes de gobiernos locales. También se planificó la conformación de Comisiones Técnicas de Trabajo en los tres ejes temáticos, que estarían coordinadas por un Secretario Técnico en Río Grande y otro en Punta Arenas.⁸⁰²

Cabe consignar que las actividades de coordinación interjurisdiccional propuestas en el marco microrregional también se desarrollaron entre sólo algunos de sus miembros: por ejemplo, en junio de 2005, las municipalidades fueguinas de Río Grande y Ushuaia evaluaron temas económicos como mercados concentradores de productos y productores locales; desarrollo del sector primario; promoción del comercio entre ambas ciudades sustituyendo ingreso de productos extra provinciales; desarrollo de la carpintería y la pesca artesanal; y certificación de normas de calidad propias de alcance intermunicipal para los servicios turísticos, entre otros.⁸⁰³

En marzo de 2006, las autoridades de la Municipalidad de Río Grande se dirigieron a la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes con el fin de articular un proyecto de fortalecimiento micro regional⁸⁰⁴, pero contingencias presupuestarias hicieron que el mismo no se llevara adelante. De acuerdo a una entrevista realizada años más tarde sobre el desarrollo de esta microrregión, el actual intendente de esa ciudad adjudicó al desinterés del alcalde de la comuna chilena de Punta Arenas el fin de la iniciativa⁸⁰⁵ aunque nuestra valoración, a partir de otros testimonios locales, es que fue un proyecto respondía a satisfacer una de la propuesta de una consultoría financiada por el gobierno nacional⁸⁰⁶, de interés relativo para los actores territoriales.

⁸⁰² www.patagoniaargentina.8m.com/septiembre/nota260903b.htm (Fecha de consulta: 26/01/2014)

⁸⁰³ Provincia 23. Cita: 30/6/2005 (fecha de consulta: 28/01/2014)

⁸⁰⁴ Cabe consignar que ya esta unidad académica había desarrollado un programa de fortalecimiento institucional de la Secretaría de Desarrollo de la Producción durante todo 2005, incluyendo un módulo de capacitación sobre cooperación intermunicipal que fue dictado por el doctorando los días 26 y 27 de noviembre de ese año.

⁸⁰⁵ Entrevista realizada al intendente Gustavo Melella realizada el 12 de septiembre de 2011.

⁸⁰⁶ La Municipalidad de Río Grande fue una de las pocas beneficiadas por el Programa Municipios del Tercer Milenio (M3M) del Ministerio de Economía de la Nación, que contaba con recursos del Banco

7. Una evaluación del proceso intermunicipal patagónico

En esta región podemos identificar distintas modalidades: en la del Chubut, una activa política intermunicipal –denominada comarcal- promovida primero por el gobierno nacional en la década de 1990 y luego por el gobierno provincial, aunque paralelamente se desarrollaba un proceso de articulación intermunicipal, en especial en la zona andina.

En La Pampa, pese a la carencia de referencias constitucionales o legislativas, la inexistencia de políticas provinciales pero un consolidado proceso de articulación intermunicipal alrededor de proyectos concretos –la recolección de residuos, la justicia de faltas o la evacuación aerosanitaria- y consolidados en el largo plazo.

La provincia del Neuquén cuenta con un grado considerable de experiencias asociativas intermunicipales, pocas consolidadas en las últimas dos décadas aunque muchas no han logrado sobrevivir en el corto plazo. De las experiencias de aquellas asociaciones intermunicipales que no han perdurado en el tiempo se deduce que tal situación no se puede explicar por un factor sino por múltiples factores que conforman el campo político, porque en definitiva la flexibilidad de estas asociaciones deja un espacio considerable a la incidencia de los factores políticos.

En el caso de Río Negro, vemos el otro caso de una activa política provincial de apoyo al arreglo institucional de nuestro interés aunque con una fuerte incidencia de los mecanismos en los que participa el gobierno provincial; sin embargo, los mismos no parecen haber logrado sus propósitos y las experiencias más estables son aquellas que no se enmarcan en esta dinámica –como Ente de Desarrollo de la Línea y la Región Sur o la Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia- y pese a sus dificultades, se sostienen con el mero apoyo intermunicipal.

Internacional de Reconstrucción y Fomento. La financiación se destinó a la elaboración de un plan de ordenamiento urbano y planificación territorial que, entre sus dimensiones extraterritoriales, proponía la creación de una microrregión. El coordinador de esa consultoría fue el planificador Ramón Martínez Guarino, ex secretario del Consejo de Planificación y Desarrollo de la Provincia del Neuquén e ideólogo del plan estratégico “Neuquén 2020”, uno de los primeros del país.

Santa Cruz muestra una política de baja calidad democrática que condiciona que las iniciativas son efímeras y ninguna ha logrado consolidarse. Por último, en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por sus características particulares, la dinámica intermunicipal aparece opacada por una vida cotidiana que es, por naturaleza, de esas características.

En algunas de estas provincias –Chubut, Neuquén, Río Negro- aparece con fuerza un interesante proceso de cooperación transfronteriza, que involucra crecientemente a las comunas chilenas.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DE LA REGIÓN CENTRO

La Región Centro está conformada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Hasta mediados del siglo XIX las mismas no formaban parte de una misma región idiosincrática⁸⁰⁷ pero el impacto de la inmigración europea⁸⁰⁸ y el desarrollo de la agricultura en sus territorios⁸⁰⁹ consolidaron una sólida unión cultural⁸¹⁰.

La Región Centro se creó el 15 de agosto de 1999 con la rúbrica del Tratado de Integración entre las Provincias de Córdoba y de Santa Fe⁸¹¹. El 6 de abril de 1999 se sumó la provincia de Entre Ríos. La misma cuenta con una Junta de Gobernadores, órgano rector integrado por los mandatarios provinciales⁸¹²; un Comité Ejecutivo encargado de implementar y ejecutar las políticas regionales, integrado por los ministros de las tres provincias, bajo la conducción de una Mesa Ejecutiva, constituida

⁸⁰⁷ Hasta entonces, la provincia de Córdoba era la más poblada del país, habiendo sido ocupado su territorio desde mediados del siglo XVI. En la ciudad de Córdoba de la Nueva Andalucía, fundada en 1573, la Compañía de Jesús creó en 1613 la actualmente denominada Universidad Nacional de Córdoba, dando origen a una sólida élite económica y cultural. Por el contrario, los territorios de Santa Fe y Entre Ríos estaban débilmente ocupados y sólo se desarrollaba la ganadería extensiva en las estancias localizadas en las márgenes del río Paraná. En el siglo XIX, el comercio internacional incentivó los intercambios marítimos, por lo que las provincias litoraleñas tuvieron una creciente importancia política. Las disputas entre el Interior –encabezadas por Córdoba y las provincias del Litoral –Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes– fueron la base de las guerras civiles argentinas entre 1820 y 1862.

⁸⁰⁸ Junto con la provincia de Buenos Aires, estas tres provincias fueron el destino más importante de los colonos italianos y españoles, así como franceses, alemanes y suizos: el saldo migratorio entre 1850 y 1930 fue de tres millones de habitantes. Como curiosidad, en la provincia de Entre Ríos, su zona central fue colonizada por la Jewish Colonization Association, suponiendo la llegada de inmigrantes rusos, polacos, ucranianos y moldavos en cantidades significativas.

⁸⁰⁹ Se desarrolló bajo dos modelos sucesivos: en el siglo XIX, mediante la entrega en propiedad de pequeñas parcelas a los colonos europeos; en las primeras tres décadas del siglo XX, por un régimen de arriendo a los inmigrantes, que, al tercer año de cultivo, debían dejar con alfalfa estas parcelas. El área sembrada del país fue de 500.000 hectáreas en 1850 y en 1914 de 24 millones de hectáreas.

⁸¹⁰ En esta región se mantienen los valores culturales de los inmigrantes, en especial en las localidades medianas y pequeñas. El apego al trabajo, la cultura del ahorro, el gusto por la mecánica y la innovación técnica y la inclinación por las tradiciones europeas forman parte de ellos.

⁸¹¹ El artículo 1° señalaba: "Crear la Región Centro de la Argentina integrada por las Provincias de Córdoba y Santa Fe con el fin de promover el desarrollo económico y social en virtud de lo establecido en el Art. 124 de la Constitución Nacional y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura de conformidad a lo estipulado en el Art. 125 de la referida Ley Suprema de la Nación"

⁸¹² Le incumbe la conducción política del proceso de integración y la promoción de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo primero del Tratado de Integración Regional

por un representante de cada provincia; una Secretaría Administrativa⁸¹³; y una Comisión Parlamentaria Conjunta con cuatro comisiones, las de Economía y Producción, la de Infraestructura y Servicios, la de Legislación General, y la de Asuntos Institucionales y de Municipios y Comunas. Pese a la ambiciosa institucionalidad creada, esta Región ha dejado funcionar en los últimos años, básicamente porque las tres han sido gobernadas por mandatarios de distinto signo partidario⁸¹⁴.

Esta región concentra el 19,92% del total de Argentina (INDEC 2013). Las provincias de la Región Centro son de desarrollo humano medio. En la última medición nacional del IDH (PNUD 2013), Córdoba ocupa la sexta posición; Entre Ríos, la séptima y Santa Fe, la novena⁸¹⁵ entre las veinticuatro jurisdicciones consideradas.

1. Córdoba

La provincia tiene una extensión de 165.321 km² y limita al Norte con la de Santiago del Estero y Catamarca; al Sur con las de La Pampa; al Oeste con las de La Rioja y San Luis; y al Este, con la provincia de Santa Fe y Buenos Aires. Se la conoce como la provincia mediterránea por su posición central entre todas las regiones del país. En 2010 tenía 3.066.801 habitantes⁸¹⁶, el 8,46% de la población argentina, siendo la segunda más poblada del país.

El sistema municipal está regulado por los artículos 180 a 194 de la Constitución provincial sancionada en 1987⁸¹⁷ y por la Ley N° 8.102 Orgánica Municipal y de Régimen Comunal aprobada en 1991, que rige a las municipalidades y comunas que no están facultados a sancionar su propia normativa; 25 municipalidades de más de diez mil habitantes han dictado su propia Carta Orgánica.⁸¹⁸

⁸¹³ Es un órgano de coordinación técnico - administrativo de la Región Centro, encargado de administrar y organizar el proceso de integración regional, ejecutar las actividades que les sean encomendadas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo, velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los Tratados Fundacionales y normativa derivada, y con capacidad de asistencia técnica y logística de los restantes órganos de la Región.

⁸¹⁴ La de Córdoba, por un justicialista disidente al Frente para la Victoria; la de Entre Ríos, por un justicialista oficialista; y la de Santa Fe, por sucesivos gobernadores del Partido Socialista.

⁸¹⁵ Con valores de 0,861; 0,807; 0,851 y 0,851, respectivamente (PNUD 2013).

⁸¹⁶ Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁸¹⁷ Luego sería reformada en 2001 pero la misma no modificó el régimen municipal.

⁸¹⁸ Son las de Almafuerde, Alta Gracia, Arroyito, Bell Ville, Colonia Caroya, Córdoba, Coronel Moldes, Corral de Bustos, General Cabrera, Hernando, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Leones, Malvinas

En la provincia existen 251 municipalidades –que gobiernan localidades de más de 2.000 habitantes- y 176 comunas-. Las primeras son gobernadas por un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente Municipal elegido a simple pluralidad de sufragios y un Concejo Deliberante con un número variable de concejales⁸¹⁹, electos bajo el sistema D'Hondt aunque con una cláusula de mayoría automática⁸²⁰. Eventualmente, puede optarse⁸²¹ por un cambio de gobierno, pasando al sistema de comisión⁸²², aún no instrumentado en ningún caso, que crea un órgano colegiado que cumple simultáneamente funciones legislativas y ejecutivas.⁸²³ Las comunas son gobernadas y administradas por una Comisión formada por tres miembros elegidos por votación directa, recayendo la presidencia comunal en el candidato que figure en primer lugar en la lista que hubiera obtenido la mayor cantidad de votos⁸²⁴.

Según lo establece la Ley Orgánica de las Municipalidades, la jurisdicción territorial de los gobiernos locales comprende aquella donde se presten servicios públicos permanentes más las zonas aledañas reservadas para futuras prestaciones, configurando un tipo mixto entre los dos modelos clásicos de jurisdicción territorial argentina. La Legislatura provincial aprueba estos radios, que no deben exceder los límites departamentales. Adicionalmente, 97.625 cordobeses viven en el vacío jurisdiccional, un problema que, analizaremos en breve, fue objeto de la política provincial de Comunidades Regionales.

En términos demográficos, Córdoba alberga la segunda municipalidad más poblada del país –la de su ciudad capital, con 1.329.604 habitantes- y el segundo gobierno local

Argentinas, Marcos Juárez, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Río Tercero, Villa Allende, Villa Dolores, Villa Carlos Paz, Villa María y Villa Nueva.

⁸¹⁹ Los Concejos Deliberantes se compondrán de siete concejales en los municipios que tienen hasta diez mil habitantes; aumenta en uno cada diez mil habitantes hasta un máximo de treinta y dos concejales en aquellas municipalidades que, estando facultadas para sancionar su Carta Orgánica, carezcan de ella.

⁸²⁰ Siempre el partido más votado obtiene más de la mitad de las bancas, aún sin haber conseguido los votos suficientes. Esto está fundamentado en posibilitar la gobernabilidad y eficacia del partido de gobierno, aunque ello implica una distorsión a la proporcionalidad que otorga el sistema D'Hondt.

⁸²¹ Este cambio debe ser aprobado por referéndum.

⁸²² El que se integrará, según la población urbana que arroje el último censo nacional practicado en la Municipalidad, con cinco miembros cuando la población tenga entre dos mil y cinco mil habitantes, y con siete cuando la población sea de cinco mil o más.

⁸²³ El sistema de comisión con administrador municipal puede contar con un administrador o gerente con conocimientos técnicos especializados, nombrado por dicha comisión a la cual está subordinado políticamente y debe rendir cuentas.

⁸²⁴ Los otros dos miembros cumplen las funciones de secretario y tesorero. En relación al sistema de elección, corresponderán dos cargos a la lista que obtenga la mayor cantidad de votos, y uno a la que le siga en el orden.

argentino con menos población -la comuna de Colonia Iturraspe, con sólo 6 habitantes-. La provincia tiene un pequeño grupo de grandes municipalidades -46 de ellas concentran el 77% de la población total- y una gran cantidad de pequeñas poblaciones: 124 comunas tienen menos de quinientos habitantes. Otras 140 tienen entre quinientos y dos mil habitantes.

Respecto de las relaciones fiscales, los municipios cuentan con facultades tributarias amplias, siendo capaces de establecer impuestos, siempre manteniendo la restricción de la doble imposición. Dicha potestad no se extiende a las comunas. Entre los impuestos, aquellos que gravan la actividad comercial, industrial y de servicios, así como la patente automotor; entre las tasas, aquellos por los servicios urbanos de limpieza, recolección de residuos, mantenimiento de espacios verdes; los derechos de ocupación del subsuelo, del espacio aéreo y de las áreas peatonales, etc.; los derechos de construcción de obras.

La complejidad del sistema impositivo obligó en 2012 a la sanción de la Ley provincial Nº 10.059, que establece un Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado, que propuso un marco legal unificado para organizar los procedimientos, los derechos y obligaciones de las partes, los plazos, los reclamos y las exenciones.

La coparticipación municipal y comunal de impuestos está regulada por la Ley Nº 8663; respecto de la distribución primaria, el 20% de los ingresos provinciales se distribuyen entre los gobiernos locales. Respecto de la distribución secundaria, el 80,5% se asigna para las municipalidades, el 3% para las comunas, el 1,5% para un fondo de emergencia y desequilibrios financieros temporarios, el 3% para un fondo para financiar gastos de capital de los gobiernos locales, y un 12% para el fondo provincial de financiamiento de la descentralización estatal.

1.2. La intermunicipalidad en el régimen municipal de Córdoba

En la provincia, la intermunicipalidad se encuentra reglada por el artículo 190 de la Constitución provincial sancionada en 1987, que señala: *“Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la*

Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”.

Tras la reforma constitucional se inició un proceso de descentralización reglado por el Decreto N° 1174/88. Su Anexo Único estableció las políticas generales y pautas normativas para la orientación de esta reforma del Estado provincia, promoviendo la coordinación intermunicipal para superar los inconvenientes que podían derivarse de la descentralización, como la superposición de funciones entre las distintas jurisdicciones del Estado, la escasa capacidad operativa de la mayoría de los gobiernos locales para la gestión de obras y servicios públicos y, en el caso de las comunas, el inconveniente de la escala técnica. Un año más tarde el gobierno provincial, por medio del decreto N° 2.141/89, promovió la creación y fortalecimiento de entes micro regionales de cooperación intermunicipal e Interinstitucional.

El incremento del fenómeno fue explosivo: una investigación relevó, entre 1994 y 1995, 47 iniciativas, en las cuales estaban comprometidas 244 gobiernos locales cordobeses (TECCO & BRESSAN 2000: 3). Una actualización realizada entre 1996 y 1977, daba cuenta de un incremento a 62. En particular, el proceso se divide en dos etapas: una primera hasta 1995 que se crearon múltiples iniciativas mancomunales dedicadas prioritariamente a la construcción de obras hidráulicas, viales y de gas y, en materia de servicios, a la promoción del turismo y control bromatológico (TECCO & BRESSAN 2000: 6). Una posterior donde la tendencia fue a la consolidación a comarcas que involucraban a gran número de gobiernos locales (TECCO & BRESSAN 2000: 5) en la regiones norte de la provincia –con epicentro en la capital cordobesa, aunque su municipalidad no participó directamente, sino mediante un apoyo tácito-; sudeste –en torno a la ciudad de Villa María-; y sudoeste –alrededor de la ciudad de Río Cuarto-. Sólo un artículo científico (BRESSAN 1999b) ha dado cuenta de un relevamiento sobre intermunicipales en la provincia de Córdoba en la década de 1990, no sin dejar de señalar que, por entonces, ya algunos estaban inactivos:

CUADRO N° 1
ENTES INTERMUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1999)

TEMA DE INTERVENCIÓN	DENOMINACIÓN DE LA INTERMUNICIPALIDAD
----------------------	---------------------------------------

CAMPAÑAS CONTRA EPIDEMIAS	CONVENIO INTERMUNICIPAL PARA LA PREVENCIÓN DEL COLERA ⁸²⁵ (*)
GESTIÓN DE CUENCAS HÍDRICAS	COMITÉ DE CUENCA DEL LAGO SAN ROQUE
	COMITÉ DE CUENCA DEL RÍO TERCERO DEL SOL NORTE Y SUS AFLUENTES
	COMITÉ DE CUENCA DEL RÍO SEGUNDO
	COMITÉ DE CUENCA DEL RÍO QUINTO
	COMITÉ DE CUENCA DE LA CUENCA MEDIA DEL RÍO CITALAMOCHITA
	COMITÉ DE CUENCA DEL DIQUE LOS MOLINOS
	COMITÉ DE CUENCA DEL DIQUE Y RÍO PICHANAS
	COMITÉ DE CUENCA DEL DIQUE CRUZ DEL EJE
	COMITÉ DE CUENCA DEL LAGO MEDINA ALLENDE
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL	FORO DE INTENDENTES DEL DEPARTAMENTO TERCERO ARRIBA (*)
	ENTE INTERMUNICIPAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA
	ENTE INTERCOMUNAL PARA LA PROMOCIÓN DEL NORTE CORDOBÉS - EINCOR
	ASOCIACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - ADESUR
	ENTE DE DESARROLLO REGIONAL - EDER (*)
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE	ENTE INTERCOMUNAL E INTERINSTITUCIONAL DE COOPERACIÓN RECÍPROCA ⁸²⁶
	ENTE INTERMUNICIPAL DEL AGUA DE TRASLASIERRA - EINAT
EXPLOTACIÓN DE VIVEROS	ENTE INTERCOMUNAL PLANTA POTABILIZADORA DE AGUA "LA QUEBRADA" ⁸²⁷
	ENTE MICRO-REGIONAL DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL E INTERINSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO PTE. ROQUE SÁENZ PEÑA (*)
CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE ACUEDUCTOS	ENTE MICRO-REGIONAL DE COOPERACIÓN MUNICIPAL - E.M.CO.MU. (*)
	CONVENIO DE OBRA HIDRÁULICA: ACUEDUCTO SAN FRANCISCO-LA FRANCIA (*)
	ENTE INTERMUNICIPAL ACUEDUCTO DEL SUDESTE - E.IN.AC.SUD (*)
CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE GASODUCTOS	ENTE AUTÁRQUICO INTERCOMUNAL SISTEMA DE GAS NATURAL DEÁN FUNES - CRUZ DEL EJE – TANTI (*)
	ENTE AUTÁRQUICO INTERCOMUNAL SISTEMA GAS NATURAL DE TRASLASIERRA (*) ⁸²⁸
	ENTE CALAMUCHITANO DE GAS (*)
	ENTE DE GAS INRIVILLE-MONTE BUEY (*)
	ENTE DE GAS SIERRA CHICAS (*)
	ENTE GASODUCTO DEL CENTRO-ESTE (*)
	ENTE GASODUCTO DEL SUR - RUTA 8
	ENTE INTERCOMUNAL GASODUCTO REGIONAL CENTRO-SUD
	ENTE INTERCOMUNAL GASODUCTO REGIONAL SUDESTE
CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA TELECOMUNICACIONES	CONVENIO PARA INSTALACIÓN DE ANTENA REPETIDORA EN LAS VARAS (*)
	CONVENIO PARA LA INSTALACIÓN DE UN CENTRO REPETIDOR DE COMUNICACIONES EN EL CERRO LOS LINDEROS (*)
OBRAS Y MANTENIMIENTO DE RUTAS	ENTE INTERCOMUNAL PARA LA REFACCIÓN DE LA RUTA QUE UNE A V. ALLENDE MENDIOLAZA Y UNQUILLO (*)
	ENTE INTERMUNICIPAL RUTA PROVINCIAL 17 (*)
	ENTE INTERMUNICIPAL RUTA PROVINCIAL 6 ⁸²⁹
	ENTE PARA LA AUTOVÍA RUTA NACIONAL Nº 9
PROMOCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR	ENTE RUTA PROVINCIAL 13 ⁸³⁰
PROMOCIÓN TURÍSTICA	CONSEJO ASESOR DE COMERCIO EXTERIOR DE CÓRDOBA (*)
	ENTE DE TURISMO DE LAS SIERRAS DEL SUR (*) ⁸³¹
	ENTE REGIONAL DE TURISMO ÁREA MAR CHIQUITA (*)
	ENTE REGIONAL DE TURISMO DE LOS GRANDES LAGOS (*)
	ENTE REGIONAL DE TURISMO DEL VALLE DE TRASLASIERRA (*)
	ORGANISMO DE DESARROLLO REGIONAL – ORDER (*) ⁸³²
SERVICIOS DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA	UNION DE MUNICIPIOS PARA PROMOCIÓN TURÍSTICA DEL SUR DE LA PROVINCIA (*)
CONTROLES BROMATOLÓGICOS	AGENCIA DE EXTENSIÓN RURAL INTA - ADELIA MARÍA (*) ⁸³³
	CONVENIO REGIONAL INTERMUNICIPAL DE BROMATOLOGÍA - C.R.I.B (*)
	DEPARTAMENTO REGIONAL DE HIGIENE ALIMENTARIA Y CONTROL DE ZOONOSIS Y PLAGAS (*)
	JUZGADO ADMINISTRATIVO INTERMUNICIPAL DE FALTAS (COSQUÍN, SANTA MARÍA Y BIALET MASÉE)
	ORGANISMO INTERCOMUNAL DE BROMATOLOGÍA Y CONTROL DEL AMBIENTE – OIBCA (*)
	ORGANISMO REGIONAL INTERCOMUNAL DE CONTROL - O.R.I.C. ⁸³⁴

⁸²⁵ En el verano de 1992 se produjo un rebrote en el país de esta enfermedad, que impulsó activas políticas de prevención.

⁸²⁶ Desde nuestra perspectiva, este Ente no es una asociación intermunicipal pues si bien está integrado por intendentes y presidentes comunales, lo hacen en tanto afiliados a la Unión Cívica Radical que ejercen su poder de lobby ante el Gobierno Provincial.

⁸²⁷ Esta planta potabilizadora es propiedad del gobierno provincial y la operación y administración de la misma está a cargo de la Unión Transitoria de Empresas que conforman las Cooperativas de Obras y Servicios de Unquillo - Mendiolaza y Río Ceballos.

⁸²⁸ Creemos que se denominó también “Ente Autárquico Intercomunal del Valle de Punilla”; fue una iniciativa de 21 gobiernos locales del Valle de Punilla que acordaron con la empresa Emprigas el desarrollo del gasoducto Yocsina – Deán Funes y las obras complementarias. Sin embargo, encontró fuerte resistencia en las comunidades locales.

⁸²⁹ También realizaba el cobro de peaje sobre la traza vial.

⁸³⁰ *Idem*

⁸³¹ Analizaremos en el apartado 1.3. una iniciativa homónima creada en 2008.

⁸³² Adicionalmente realizaba servicio de control de transporte.

⁸³³ Esta Agencia de Extensión Rural Adelia María depende de la Estación Experimental Agropecuaria Marcos Juárez del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Sirve a los productores rurales de parte del departamento Río Cuarto y Juárez Celman, incluyendo a las localidades de Adelia María, Monte de los Gauchos, Huanchilla, Rastreador y San Basilio. No obstante ello, no hemos encontrado referencias de su creación por un ente intermunicipal.

COORDINACION ADMINISTRATIVA	ENTE INTERCOMUNAL DEL DEPARTAMENTO RIO SEGUNDO (*)
ACTIVIDADES CULTURALES	CONSEJO REGIONAL DE CULTURA DEL SUDESTE
	CONSEJO REGIONAL DE CULTURA DEL NORTE (*)
CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL	PROGRAMA DE RESIDENCIAS ESTUDIANTILES UNIVERSITARIAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO CUARTO

Fuente: BRESSAN (1999: 16-18)

(*) Sobre esta iniciativa no hemos encontrado documentación y/o información

Analizando esta información, podemos observar que las iniciativas se concentraban especialmente en la administración de cuencas hídricas, construcción y mantenimiento de gasoductos, promoción del turismo, promoción del desarrollo productivo, control bromatológico y mantenimiento vial. Lamentablemente, no podremos reconstruir la trayectoria de muchas: algunas se han mantenido hasta el presente o se ha dejado documentación sobre ellas –las mismas serán presentadas en el apartado 1.3 de este capítulo–, pero una parte significativa de ellas desaparecieron prematuramente.

Un elemento que no debemos obviar es que la provincia alberga la segunda región metropolitana más poblada del país. Más allá de la producción de un documento de trabajo por parte de la Municipalidad de Córdoba en 1996, durante la intendencia de Rubén Martí, y de la firma de un protocolo de creación del “Ente Metropolitano de Córdoba”⁸³⁵ por sólo ocho gobiernos locales metropolitanos en el año 2004⁸³⁶, los actores políticos de las localidades de la Región Metropolitana Córdoba continúan operando de modo reactivo y aislado frente a problemas regionales puntuales, en lugar de articular proyectos y avanzar hacia políticas públicas concertadas en el sentido de una nueva institucionalidad de tipo regional-metropolitano (TECCO 2005: 10).

1.2.1. La Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba

⁸³⁴ Sumaba a ello la elaboración de normas de desarrollo urbano.

⁸³⁵ Su propósito era “*propiciar el desarrollo integral del Área Metropolitana, en base a la cooperación de esfuerzo, optimización de los recursos y armonización en la planificación y gestión, fundada en el pleno respeto a los principios de autonomía, igualdad y solidaridad*”. En el documento se reconoce que las relaciones existentes entre los municipios conforman un “*complejo entramado económico y social interdependiente que es necesario gestionar de manera integral*”, razón por lo cual se considera necesaria la coordinación entre los gobiernos locales de la región a tales efectos. Los motivos por los cuales no se trasciende de lo declarativo fueron probablemente múltiples y variados, algunos de ellos asociables a estrategias de acumulación de poder por parte de las dirigencias locales y provinciales. La ausencia de representantes de municipios partidariamente alineados con el gobierno provincial en la firma del convenio de creación del Ente Metropolitano dio cuenta de ello, tanto como la búsqueda de ensanchar su base política en el “interior provincial” por parte del intendente de Córdoba, de un signo político contrario.

⁸³⁶ Las municipalidades de Estación Juárez Celman, La Calera, Malvinas Argentinas, Saldan y Villa Allende y las comunas de Bower y Mi Granja.

En capítulos anteriores hemos diferenciado el asociativismo intermunicipal de las dinámicas regionales que pueden promover las provincias. Sin embargo, no podemos omitir referencias a la ley Nº 9.206, denominada “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”, sancionada en el año 2004⁸³⁷. Lo hacemos porque si ha sido confundida con la promoción del asociativismo, en la realidad operó como una política de control sobre las iniciativas preexistentes, teniendo un efecto demoledor sobre ellas.

Con el aval de la Mesa Provincia-Municipios⁸³⁸ (GRAGLIA, MERLO & KUNZ 2006: 13), la ley transformó a los 26 departamentos⁸³⁹ en Regiones, otorgándoles como jurisdicción *“todo el territorio de la Región, con exclusión de las zonas que correspondan a los radios de los Municipios y Comunas fijados según lo dispuesto por los artículos 7º, 188 y 232 de la Ley Nº 8102, salvo convenio especial de algún Municipio o Comuna con la Comunidad Regional”*⁸⁴⁰, delegándoles el poder de policía que anteriormente ejercía el gobierno provincial⁸⁴¹. Adicionalmente, se le sumaron competencias tales como la planificación y generación del desarrollo regional⁸⁴², la ejecución de planes y proyectos, el control del territorio, el mantenimiento de las vías de comunicación, el manejo de las cuencas hídricas, el control de la protección del medio ambiente, la ejecución de obras y la prestación de servicios que trasciendan los radios municipales o comunales y afecten o interesen a la Región o a una zona de ella.

⁸³⁷ Esta ley se basó en el artículo 175 de la Constitución Provincial, el cual afirma que *“Una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos, y unificar los diversos criterios de división territorial.”* No obstante, no se hace mención a la delegación de competencias que instaura la nueva ley, lo que ha llevado a innumerables controversias

⁸³⁸ Esta instancia fue creada por la ley provincial Nº 8.864 en julio de 2000 y funciona desde entonces como un ámbito de diálogo para la concertación interinstitucional en el que participan, en representación de los gobiernos locales, Intendentes municipales y Presidentes comunales de diversa pertenencia partidaria y, en representación del gobierno provincial, el ministro de Gobierno y el Director General de Asuntos Municipales y Asesoramiento

⁸³⁹ Los departamentos son divisiones administrativas históricas vinculadas con el sistema electoral provincial. En la Constitución Provincial se hace referencia a ellas en dos circunstancias: al momento de indicar las jurisdicciones para la elección de miembros de la Legislatura de la Provincia, y como límite de los radios municipales y comunales.

⁸⁴⁰ Artículo 7 de la ley provincial Nº 9.206.

⁸⁴¹ Artículo 8 de la ley provincial Nº 9.206.

⁸⁴² Cada uno contaba con la asistencia de un equipo técnico académico de una universidad cordobesa, pública o privada, con la que el Ministerio de Gobierno ha celebrado convenio especial para que brindara su asistencia.

Estas comunidades regionales son gobernadas por una Comisión⁸⁴³, formada por todos los intendentes y presidentes comunales de los gobiernos locales que la integran así como el diputado por el Departamento a que corresponde la Región. Cada una de ellas tiene un Administrador⁸⁴⁴ y un Foro Regional de Actores de la Sociedad Civil.

Esta ley buscaba resolver algunos problemas propios del régimen municipal cordobés: el inframunicipalismo originado en la existencia de comunas con escasísima población; y el ejercicio del poder de policía y la atención de la población no alcanzada por los radios municipales o comunales. Sin embargo, respecto de la dinámica intermunicipal, las comunidades regionales tuvieron un efecto demoledor sobre otras iniciativas asociativas, dado que fueron abandonadas en pos de la naciente institucionalidad, que permitía a los jefes locales a obtener recursos extraordinarios para sus presupuestos⁸⁴⁵.

En diciembre de 2006, a excepción del Departamento Capital –integrado sólo por la municipalidad capital de la provincia-, se habían constituido las comunidades regionales; en sólo dos de ellas, sendos municipios habían decidido su participación. A la fecha siguen funcionando legalmente, aunque se limitan al desarrollo de las acciones regulares y no se han transformado en el instrumento de descentralización de políticas provinciales que algunos creyeron ver en su origen e implementación.

1.3. Iniciativas intermunicipales

1.3.1. Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR)

⁸⁴³ La Comisión sintetiza todas las funciones de gobierno de la comunidad regional (las ejecutivas y las deliberativas) y también de contralor. Pero, a los fines de ejercerlas, deben establecerse dos órganos independientes: uno ejecutivo (o mesa) y otro órgano de contralor (o sindicatura), a integrar por los Intendentes municipales, Presidentes comunales (y el respectivo legislador provincial), correspondiendo a la Comisión en pleno el ejercicio de las funciones deliberativas, de acuerdo con su propio reglamento interno. La Comisión en pleno se deberá reunir, ordinariamente, al menos una vez por mes sin necesidad de convocatoria y, extraordinariamente, por convocatoria del Presidente o de un tercio de sus miembros, deliberará con la mitad más uno de sus miembros y adoptará sus decisiones por el voto de la mayoría de los presentes, salvo los casos para los que en el reglamento interno se exija especialmente otra mayoría.

⁸⁴⁴ La Comisión podrá designar de fuera de su seno, un administrador que podrá ser rentado. El administrador no puede ser uno de los Intendentes o Presidentes de los municipios o comunas integrantes de la comunidad regional. La ley no obliga a que se designe un administrador ni a que éste sea rentado. Simplemente habilita ambas posibilidades

⁸⁴⁵ Todas las comunidades definían las prioridades de su región y con ello la Provincia elaboraba un “Presupuesto Participativo Trienal” –tal su denominación– para los años 2006 y 2008.

Esta asociación nació cuando un conjunto de municipalidades y comunas y de la Universidad Nacional de Río Cuarto⁸⁴⁶ decidieron coordinar acciones tendientes a la promoción del desarrollo socioeconómico en la región circundante a la ciudad de Río Cuarto⁸⁴⁷. La constitución de este ente requirió una organización basada en la horizontalidad y la determinación de reafirmar el sentido de pertenencia y de destino común en todo el sudoeste provincial.

Al momento de la creación se habían desarrollado algunas iniciativas intermunicipales como el Ente Regional de Turismo de los Grandes Lagos, la Unión de Municipios para la Promoción Turística del Sur de la Provincia, el Ente de Turismo de las Sierras del Sur, el Ente Micro regional de Cooperación Intermunicipal e Interinstitucional del Departamento Pte. Roque Sáenz Peña (EMCII), el Ente Centro de Comunicaciones y camino de “Cerro los Linderos”, el Departamento Regional de Higiene Alimentaria (DE.RE.H.A), el Organismo Intercomunal de Bromatología (OIBCA), el Ente Calamuchitano de Gas y el Programa de Residencias Estudiantiles Universitarias. También la Universidad había tratado de catalizar el proceso con distintas iniciativas territoriales de promoción del desarrollo local⁸⁴⁸.

El 25 de noviembre de 1995 se reunieron el Rector de la Universidad de Río Cuarto y representantes de 37 gobiernos locales entre municipalidades y comunas para crear la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR). Posteriormente, se incorporaron otros diez gobiernos hasta alcanzar los 47: las municipalidades de Achiras (2.173 hab.), Adelia María (6.434 hab.), Alcira Gigena (5489 hab.), Alejandro Roca (4.724 hab.), Alpa Corral (701 hab.), Bengolea (812 hab.),

⁸⁴⁶ La Universidad Nacional de Río Cuarto, creada en 1972, es una casa de altos estudios de carácter público integrada por cinco facultades -Agronomía y Veterinaria; Ciencias Económicas; Ciencias Exactas, Físico Químicas y Naturales; Ciencias Humanas e Ingeniería- Tiene 20.000 alumnos de grado y 700 de posgrado.

⁸⁴⁷ Es el centro comercial y de servicios de una pujante región agrícola-ganadera y constituye un nudo comunicacional en los corredores comerciales que conectan la Pampa con Cuyo al nivel nacional y el Atlántico con el Pacífico a escala sudamericana. Tiene 160.000 habitantes (INDEC 2010), siendo la segunda ciudad más poblada de la provincia, después de la capital provincial, de la que dista 216 km por carretera (RN36). El gran desarrollo que experimentó a partir de finales del siglo XIX, sumado a su carácter independiente, le ha valido el apodo coloquial de “El Imperio”.

⁸⁴⁸ Un encuentro de Intendentes organizado en 1991, denominado “La Región que Queremos”; el Programa Cultural y Educativo para el Desarrollo Regional (PROCEDER), iniciado en 1992; y el lanzamiento del Sistema de Información Regional (SIR), en 1993. En todos estos casos existieron acuerdos de cooperación entre la Universidad y algunos de los Municipios que luego conformaron ADESUR.

Berrotarán (6.446 hab.), Bouchardo (1.756 hab.), Bulnes (974 hab.), Carnerillo (1.575 hab.), Charras (1.001 hab.), Chazón (1.010 hab.), Coronel Baigorria (1.334 hab.), Coronel Moldes (8.104 hab.), Del Campillo (3.155 hab.), Embalse (7.415 hab.), General Deheza (9.537 hab.), General Levalle (5.492 hab.), Huinca Renancó (8.637 hab.), Italó (1.139 hab.), Jovita (4.059 hab.), La Carlota (11.490 hab.), La Cesira (1140 hab.), Las Acequias (2.116 hab.), Las Higueras (5.282 hab.), Las Vertientes (762 hab.), Los Cisnes (469 hab.), Los Cóndores (2.720 hab.), Mattaldi (1.714 hab.), Reducción (1.467 hab.), Río Cuarto (165.021 hab.), Río de los Sauces (888 hab.), Sampacho (7.238 hab.), San Basilio (2.882 hab.), Santa Catalina (3.449 hab.), Santa Eufemia (2.179 hab.), Santa Rosa de Calamuchita (9.504 hab.), Serrano (2.670 hab.), Ucache (4.747 hab.), Vicuña Mackenna (8.994 hab.), Villa del Dique (2.829 hab.), Villa Huidobro (5.155 hab.), Villa Rumipal (1.922 hab.), Villa Sarmiento (4.104 hab.) y Villa Valeria (2.525 hab.)- y las comunas de Chucul (236 hab.), Sarmiento (872 hab.), Suco (291 hab.), Villa Cañada del Sauce (62 hab.), Villa El Chacay (99 hab.) y Washington (546 hab.)-.

La Universidad Nacional de Río Cuarto fue el actor clave catalizador. Por un lado, hace dos décadas, comenzaba a insistirse en la articulación para el desarrollo local tenía en las universidades y el sector científico – tecnológico uno de sus actores principales; por otro, el refuerzo de la legitimación social de la Casa de Estudios que había nacido ligada al desarrollo regional; por último, algunos han visto en el liderazgo de su Rector la razón para su activo compromiso⁸⁴⁹.

ADESUR se institucionalizó como una asociación de derecho privado. El acta constitutiva determinó que su órgano máximo de decisión era la Asamblea General; las instrucciones operativas recaían en una Mesa Ejecutiva elegida por la propia Asamblea, cuya Secretaría era ejercida por la Universidad Nacional de Río Cuarto en forma permanente. Paralelamente, se propició la creación de los Consejos de Desarrollo Local en cada gobierno local, que reunían a las instituciones locales que agrupan sectores sociales y productivos, como así también a los referentes y líderes de opinión. Se constituyeron como el ámbito de análisis sobre el modo de participación de la comunidad en los programas y proyectos de la comarca y formulaban propuestas

⁸⁴⁹ Era Alberto Cantero, electo como Rector en 1990 y reelecto tres veces sucesivas: en 2000 fue electo intendente municipal de la ciudad de Río Cuarto. Muchos han visto en ADESUR su interés en construir una plataforma para aspirar a ese cargo.

a los gobiernos locales sobre líneas de acción, de escala regional, para ser elevadas a la Mesa Ejecutiva.

Adicionalmente, se previeron dos instituciones dependientes: la Fundación de Desarrollo Regional, bajo la forma jurídica de una fundación, concentró la ejecución de programas relativos al desarrollo institucional, a la promoción social, a la problemática ambiental y a la experimentación productiva. Por otro lado, la Corporación de Desarrollo Regional, sería la agencia responsable de administrar negociaciones para el financiamiento regional y coordinar la ejecución de programas y proyectos de gran escala en el ámbito de la infraestructura física, del ordenamiento y estabilización físico-ambiental del territorio y del desarrollo productivo.

ADESUR tuvo un Plan Director –aprobado el 16 de abril de 1997- que incluía distintos programas prioritarios⁸⁵⁰ y productivos⁸⁵¹ y proyectos de fortalecimiento e innovación municipal⁸⁵². Puedo observarse en él una ambiciosa y compleja estrategia de intervención sobre una agenda amplia, propia de las estructuras comarcales, con amplio apoyo de la Universidad⁸⁵³, lo que brindó una especificidad única entre las estrategias intermunicipales en el país.

Una evaluación académica realizada en sus primeros años (TECCO, BRESSAN, LOPEZ & FERNANDEZ 1998: 58-60) mostró las fortalezas y debilidades de la experiencia. Entre las primeras, la capacidad técnica del organismo, por la participación de los científicos de la Universidad; un sistema de información desarrollado; la buena imagen de ADESUR en la región; y la organización del trabajo, altamente flexible, que escapando a las rigideces propias de la burocracia de los organismos públicos. Entre las debilidades,

⁸⁵⁰ Se contaban el Programa de Ordenamiento y Estabilización Ambiental Regional; el Programa de Irrigación; y el Programa de Valoración Económica del Territorio.

⁸⁵¹ Eran los programas de Transferencia de Tecnología Agrícola; de Transferencia de Tecnología Ganadera; de Desarrollo de Sistemas Agroalimentarios; de Desarrollo Agroindustrial; de Diferenciación de Productos Alimentarios; de Mejoramiento del Sector Energético Regional; de Desarrollo de la Actividad Turística; de Desarrollo Forestal; de Desarrollo del Agro-complejo Apícola; de Desarrollo de la Acuicultura; de Desarrollo de la Frutihorticultura; de Desarrollo Industrial; de Producción Minera; y de Ingeniería Fina. Más tarde se sumarían: sendos programas de Desarrollo Ganadero Bovino y de Desarrollo Porcino.

⁸⁵² Los proyectos de Reforma Administrativa Interna; de Actualización Catastral; de Capacitación de Personal Administrativo; de Sistema e Información Municipal; Cultural y Educativo para el Desarrollo Regional; de Sistema Regional de Salud; de Construcción de Viviendas de Interés Social; de Capacitación sobre Políticas y Programas Sociales; y de Bosques Comunales.

⁸⁵³ Los equipos de trabajo se conformaban en torno a proyectos, participando en ellos los funcionarios y técnicos locales junto con profesionales de la Universidad Nacional de Río Cuarto, a través de su Secretaría de Extensión

el predominio de un actor dominante –la Universidad Nacional de Río Cuarto- que ponía en duda la dinámica intermunicipal, dado que los gobiernos locales habían delegado en esta institución parte del protagonismo que les corresponde; un sistema de planificación tecnocrático tradicional; y la escasa articulación de actores sociales. Estos problemas se mostraron tempranamente: en 2001 ADESUR tuvo su primera crisis –ya por entonces el ex Rector de la universidad se desempeñaba como intendente municipal de Río Cuarto; en agosto de 2002 la prensa⁸⁵⁴ indicaba que se realizaban acciones para su relanzamiento, y luego de ello no se verificaron noticias por una década.

En junio de 2012, la Universidad Nacional de Río Cuarto procuró retomar ADESUR convocando a los gobiernos locales de la región; en noviembre de ese año, se organizó un seminario con el fin de reorganizar la Asociación, bajo la denominación “Primer Encuentro Plenario de Intendencias y Comunas del Sur de Córdoba-UNRC” pero participaron pocos gobiernos locales y entre ellos no se contaba la propia ciudad de Río Cuarto.

1.3.2. Consejo Regional de Cultura del Sudeste Cordobés

Esta intermunicipalidad formada hace un cuarto de siglo está integrada por los representantes de las áreas de Cultura de los diferentes gobiernos que integran los departamentos cordobeses de Unión y Marcos Juárez. Distintas fuentes señalan alrededor de medio centenar de gobiernos locales que participan, aunque el relevamiento periodístico hace suponer que las más activas son las municipalidades de Camilo Aldao (4.895 hab.), Corral de Bustos (9.882 hab.), Inrville (3.778 hab.), Leones (9.971 hab.), Los Surgentes (2.804 hab.), Marcos Juárez (24.226 hab.), Morrison (3.245 hab.), Monte Buey (5.497 hab.) y Ordóñez (2.328 hab.).

El Consejo organiza encuentros artísticos, así como coordina la agenda regional de recitales musicales, muestras de danza y obras teatrales. En la década de 1990 produjo

⁸⁵⁴ Diario La Voz del Interior, 9/8/2002
http://archivo.lavoz.com.ar/2002/0809/portada/nota112476_1.htm

la revista *Culturarte*⁸⁵⁵, aunque luego su publicación fue abandonada. En la actualidad lleva adelante un ballet folklórico regional. A la fecha continúa reuniéndose.

1.3.4. Corredor Agroalimentario de la Ruta 158

Esta iniciativa intermunicipal implicó la elaboración del Plan de Desarrollo Regional del Corredor Agroalimentario de la Ruta 158⁸⁵⁶ con el apoyo del Centro de Estudios Regionales Urbano Rural (CERUR) del Weitz Center de Israel⁸⁵⁷, que prestó asistencia en cuanto a la recolección y análisis de datos de la región, definición del potencial y la orientación del desarrollo. Dicho plan se llevó adelante en 2004 y 2007.

El proyecto fue liderado por la Municipalidad de Villa María (72.162 hab.) y acompañado por las de Devoto (5.597 hab.), General Deheza (9.537 hab.), Las Perdices (4.615 hab.), Las Varillas (14.649 hab.), Marull (1.765 hab.), Porteña (4.624 hab.) y San Francisco (58.779 hab.).

Entre las actividades se sumaría el poder de lobby de esta región del este cordobés⁸⁵⁸, en oposición al papel dominante de la región metropolitana de la capital provincial y, en menor medida, de la de la ciudad de Río Cuarto.

Si bien para su organización se firmó un convenio entre los gobiernos locales –en 2006– y las municipalidades aportaron personal y recursos para el desarrollo del proceso, grupo autodenominado Equipo Local –en contraposición al equipo aportado por el CERUR–, no se estableció un mecanismo formal de vinculación intermunicipal.

Finalizado el estudio técnico, la iniciativa desapareció. Sí se ha mantenido como referencia la existencia del corredor de la ruta 158 para caracterizar esta región provincial.

⁸⁵⁵ No debe confundirse con su homónima, publicada en México.

⁸⁵⁶ La ruta nacional N° 158 es una carretera argentina del centro-este de la provincia de Córdoba. Nace en el empalme con la ruta nacional 19 en la ciudad de San Francisco hasta el empalme con la ruta nacional N° 36 en Río Cuarto, recorriendo 285 km. Une las ciudades de Río Cuarto, Villa María y San Francisco, la segunda, tercera y cuarta ciudades más pobladas de la provincia de Córdoba. Adicionalmente, es una de las vías principales del comercio entre Brasil, Argentina y Chile.

⁸⁵⁷ Esta vinculación fue promovida por un ex secretario ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios que había emigrado a aquel país en 2002.

⁸⁵⁸ Tal como lo veremos en el caso del ENINDER, el liderazgo de la iniciativa estuvo en el intendente de Villa María, Eduardo Accastello (ejerció el cargo entre 1999-2003 y 2011-2015, mientras que los dos períodos intermedios, 2003-2007 y 2007-2011, la alcaldía estuvo en manos de su esposa, Nora Bedano), que se proyectaría hacia el Ministerio de Gobierno provincial primero y luego hacia la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

1.3.3. Desarrollo del Sur Sociedad del Estado

Esta intermunicipal es atípica, porque se encuentra conformada bajo el formato de una sociedad comercial. La integran desde 2001 las municipalidades de Achiras (2.173 hab.), Adelia María (6.434 hab.), Alpa Corral (701 hab.), Bulnes (974 hab.), La Cautiva (685 hab.), Las Higueras (5.282 hab.), Monte de los Gauchos (492 hab.), Río Cuarto (165.021 hab.), Tosquita (382 hab.), Vicuña Mackenna (8.994 hab.) y la comuna de Las Albahacas (292 hab.). El capital social de la empresa inicial fue equivalente a cuarenta y ocho mil euros, estando su distribución determinada por una fórmula polinómica integrada, fundamentalmente, por variables relacionadas con la capacidad financiera de cada uno de los gobiernos locales integrantes

Sus objetivos iniciales fueron prestar servicios de organización técnica, económica, tributaria y administrativa en los gobiernos locales; intervenir en proyectos para el desarrollo estratégico para la región; y gestionar la recaudación tributaria de municipios.

La empresa ha sido utilizada como comodín a efectos de desarrollar distintas actividades comerciales, tanto en la región⁸⁵⁹ como en otras localidades de la provincia⁸⁶⁰, aprovechando que la ley autoriza contrataciones directas entre organismos del Estado.

1.3.4. Ente de Higiene Urbana

Esta mancomunidad se constituyó en enero de 2004, con apoyo de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, para elaborar una política regional de disposición final de los residuos, que incluye a Colonia Caroya (13.806 hab.), Colonia Tirolesa (685 hab.), Estación General Paz (1.500 hab.), Estación Juárez Celman (8.880 hab.), Jesús María (26.825 hab.), La Granja (2.406 hab.), Salsipuedes (6.411 hab.) y Sinsacate (791 hab.). La propuesta inicial fue utilizar el predio regional ubicado cinco kilómetros al norte de Estación General Paz.

⁸⁵⁹ Por ejemplo, la explotación del servicio de parquímetros en la ciudad de Río Cuarto desde 2006.

⁸⁶⁰ Como el mantenimiento de parques y paseos en la municipalidad de Córdoba, rubricado en 2008.

1.3.5. Ente Gasoducto Regional del Centro Sur de Córdoba

Este ente, compuesto el 30 de septiembre de 1992, por ocho municipalidades, las de Ausonia (743 hab.), Chazón (1.010 hab.), Etruria (3.788 hab.), La Laguna (1.336 hab.), Pasco (1.072 hab.), Santa Eufemia (2.179 hab.), Ticino (1.895 hab.) y Ucatcha (4.747 hab.), para lograr la construcción por administración de un gasoducto. La experiencia fue positiva y fue modelo para otros entes que, con la misma finalidad, se desarrollarían en el tiempo.

1.3.6. Ente Gasoducto Sureste de Ruta 7

Esta mancomunidad se constituyó para construir un gasoducto que, a partir del desarrollado por Ente Intermunicipal Gasoducto de la Ruta 8, abastezca de fluido en el futuro a las ciudades de Aldea Santa María (111 hab.), La Cesira (1.140 hab.), Pueblo Italiano (1.470 hab.), Rosales (511 hab.) y Viamonte (1.598 hab.). A la fecha se constituyó y compró 15.000 metros de cañerías de alta presión con un subsidio provincial equivalente a ciento sesenta y siete mil euros. El costo total de la obra es equivalente a 8,6 millones de euros y la primera etapa se inició en noviembre de 2014.

1.3.7. Ente Intercomunal para la Promoción del Norte Cordobés (EINCOR)

Esta intermunicipalidad, creada en abril de 1995, estuvo integrada por 44 municipalidades –las de Balnearia (5.585 hab.), Bialeto Masé (4.543 hab.), Cañada de Luque (1.054 hab.), Capilla del Monte (9.085 hab.), Colonia Caroya (13.806 hab.), Colonia Tirolesa (685 hab.), Cosquín (19.070 hab.), Cruz del Eje (28.166 hab.), Deán Funes (20.164 hab.), El Tío (1.510 hab.), Estación Juárez Celman (8.880 hab.), Huerta Grande (5.630 hab.), Jesús María (26.825 hab.), La Granja (2.406 hab.), Malvinas Argentinas (8.628 hab.), La Cumbre (7.235 hab.), La Falda (15.112 hab.), La Para (3.021 hab.), Las Arrias (874 hab.), Los Cocos (1.235 hab.), Lucio V. Mansilla (851 hab.), Obispo Trejo (1.911 hab.), Portaña (4.624 hab.), Quilino (4.534 hab.), Río Ceballos (16.632 hab.), Salsipuedes (6.411 hab.), San Francisco del Chañar (2.067 hab.), San José de la

Dormida (3.272 hab.), San José de Las Salinas (653 hab.), San Pedro Norte (333 hab.), Santa María (7.306 hab.), Santa Rosa de Río Primero (6.788 hab.), Sarmiento (872 hab.), Sebastián Elcano (2.042 hab.), Sinsacate (791 hab.), Unquillo (15.369 hab.), Valle Hermoso (5.486 hab.), Villa Allende (21.683 hab.), Villa Carlos Paz (56.407 hab.), Villa Concepción del Tío (1.585 hab.), Villa de María de Río Seco (3.819 hab.), Villa de Soto (7.303 hab.), Villa del Totoral (7.110 hab.) y Villa del Valle de Tulumba (1.161 hab.)- y 47 comunas –las de Atahona (112 hab.), Avellaneda (280 hab.), Caminiaga (315 hab.), Cañada de Machado (171 hab.), Cañada de Río Pinto (135 hab.), Candelaria Sur (129 hab.), Capilla de la Sagrada Familia (71 hab.), Capilla de Los Remedios (771 hab.), Casa Grande (538 hab.), Cerro Colorado (259 hab.), Colonia Las Cuatro Esquinas (83 hab.), Colonia Las Gramillas (56 hab.), Copacabana (104 hab.), Chalacea (164 hab.), Charbonier (166 hab.), Chuña (437 hab.), Diego de Rojas (308 hab.), El Crispín (199 hab.), Esquina (203 hab.), Estación General Paz (1.500 hab.), Estancia Vieja (494 hab.), Eufasio Loza (182 hab.), Guanaco Muerto (258 hab.), Gutemberg (444 hab.), Km. 658 Pedro E. Vivas (323 hab.), La Pampa (443 hab.), La Posta (180 hab.), La Quinta (70 hab.), La Rinconada (93 hab.), Las Gramillas (56 hab.), Las Saladas (205 hab.), Los Comechingones (240 hab.), Los Hoyos (221 hab.), Los Pozos (117 hab.), Maquinista Gallini (63 hab.), Olivares de San Nicolás (466 hab.), Plaza de Mercedes (52 hab.), Pozo Nuevo (181 hab.), Puesto de Castro (164 hab.), Rayo Cortado (282 hab.), Rosario del Saladillo (136 hab.), San Antonio de Arredondo (2.325 hab.), Santa Elena (161 hab.), Tuclame (611 hab.), Villa Candelaria Norte (219 hab.), Villa Gutiérrez (197 hab.) y Villa Parque Siquiman (816 hab.). Un elemento distintivo fue que abarcaba, total o parcialmente, diez departamentos de la provincia, teniendo una superficie estimada de 49.814 km², un 30 % del total de la superficie provincial, siendo el más extenso que se organizó en Córdoba.

Hasta la constitución del EINCOR, la formación de Entes de Cooperación Intermunicipal en la región norte y noroeste de la provincia⁸⁶¹ era muy débil. Sólo algunas municipalidades participaban, como máximo, en uno o dos organismos de escasa actividad –como la Comisión Intermunicipal de Lucha contra el Cólera o el Consejo Regional de Cultura. Esta situación se modificó sustancialmente a partir de 1995 ya que las actividades del EINCOR se extendieron gradualmente, con intervenciones en el

⁸⁶¹ En los departamentos Pocho, Ischilín, Sobremonte, Río Seco, Tulumba, Totoral y Río Primero.

campo de la promoción económica regional y en distintas áreas de política social, particularmente salud y empleo.

El elemento estructurador fue el ejercicio del lobby, porque en noviembre de 1994 se firmó un convenio entre los gobiernos nacional y provincial para la instalación de una zona franca en el territorio provincial, sin definir su localización, por lo que varias ciudades cordobesas⁸⁶² manifestaron su interés en obtener el beneficio y elevaron sus respectivas propuestas. La estrategia sería diseñada por el intendente de Colonia Caroya⁸⁶³ con la finalidad de realizar las gestiones que fueran necesarias tendientes a la obtención de la localización de la zona franca en el norte de la provincia de Córdoba, la más postergada social y económicamente.

Se mantuvieron sendas reuniones en febrero y abril de 1995, y el 30 de junio se firmó el Acta Constitutiva. En julio de ese mismo se constituyó la Secretaría Administrativa, integrada por dos representantes de cada uno de los siete departamentos que integraban el ente intermunicipal por entonces –los de Totoral, Río Seco, Tulumba, Sobremonte, Colón, Cruz del Eje y Ischilín-, que fue, por entonces, la máxima autoridad del Ente.

Pronto, se incrementaron los objetivos del EINCOR: voceros del ente indicaban que *“partiendo del proyecto base Puerto Caroya, actual laboratorio de economías regionales, se desarrollarán estrategias para todo el norte de Córdoba, con el objeto de lograr la globalización de su economía regional...”*⁸⁶⁴, y se sumaba *“reivindicar el Norte, enfrentando con sus propias posibilidades la actual situación, para poder salir de ella con dignidad, creciendo desde abajo hacia arriba...”*.⁸⁶⁵ En noviembre de ese año se ampliaron con *“la búsqueda de mercados internacionales para los productos del norte cordobés”*⁸⁶⁶ y en otra nota se indicaba que *“el EINCOR es un organismo que fue creado con la intención de sumar esfuerzos para concretar la instalación de una zona franca en el interior provincial y se encuentra actualmente tras el objetivo de lograr la integración de los municipios y comunas miembros en todos sus aspectos”*.⁸⁶⁷ Con ello

⁸⁶² Las de Córdoba, San Francisco, Río Cuarto, Río Tercero, Alta Gracia, Vicuña Mackenna y Villa Dolores.

⁸⁶³ El radical Dalmasio Cadamuro, intendente entre 1983 y 1987 y entre 1991 y 1995.

⁸⁶⁴ La Voz del Interior, 3 de agosto de 1995.

⁸⁶⁵ La Voz del Interior, 3 de agosto de 1995.

⁸⁶⁶ La Voz del Interior, 11 de noviembre de 1995.

⁸⁶⁷ La Voz del Interior, 22 de noviembre de 1995.

comienza a ampliar verdaderamente la misión y objetivos originales del ente constituido, en la dinámica propia de una comarca.

Por lo misma época se estableció la conformación de un fondo económico constituido por los aportes de cada localidad miembro, fijado en la suma equivalente a siete euros mensuales cada mil habitantes, con un máximo de ciento cuarenta y cinco euros por gobierno local.

Según su Estatuto, EINCOR era una persona jurídica de derecho público, organizada como entidad autárquica, independiente de cada uno de los municipios y comunas que la componen, con capacidad para actuar pública y privadamente, en base a lo establecido en la Constitución provincial en su artículo 190, la Ley Orgánica Municipal y demás leyes vigentes en la materia.

Estatutariamente, la misión del EINCOR fue *“...promover y lograr el desarrollo económico, cultural, social, turístico, etc. de toda la región norte de la provincia, fundado en el respeto y reconocimiento de todas y cada una de las características, tradiciones, costumbres, estilos de vida, etc. propias de cada una de las zonas en que se ubican los municipios y comunas integrantes del Ente, con el fin de propender a la integración regional que permita la consecución del objetivo propuesto”*.

El EINCOR se propuso como objetivos, en el artículo 3º de su estatuto: coordinar todo tipo de actividad intercomunal que tenga relación con las funciones que deban cumplir los municipios y comunas miembros; promover la colaboración entre los distintos municipios y comunas miembros; realizar todo tipo de actividad, gestión, tareas, etc. que fueran necesarias tendientes a lograr el cumplimiento por cada municipio o comuna miembro de las funciones que la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Córdoba, la Ley Orgánica Municipal N° 8.102 y eventualmente las Cartas Orgánicas Municipales hubieran otorgado a los municipios y comunas miembros; desarrollar todo tipo de actividad prevista en la Ley Nacional 24.331 (Ley de Zona Franca), cumplir funciones que pudieran serle asignadas con motivo de dicha ley o bien integrar los organismos que se pudieran crear conforme lo establecido por la misma ley, participando en la Comisión de Evaluación y Selección cuya constitución establece el artículo 14 del dispositivo legal y, en igual sentido, intervenir en el organismo provincial público o mixto que debe constituir la Provincia de Córdoba en base a lo exigido por el artículo 15 de la citada norma, formando parte así del Comité de

Vigilancia de la Zona Franca para el cumplimiento de las funciones asignadas; organizar una red informativa para conocer con celeridad los requerimientos y disponibilidades de la región en relación a otros ámbitos geográficos nacionales o extranjeros sobre oportunidad de negocios, nuevas tecnologías de producción y comercialización, indicadores económicos y comerciales de interés y toda otra información que la reglamentación juzgare de importancia disponer para la libre consulta; mantener permanente vigilancia respecto de las condiciones ambientales de la región y armonizar la política que se determine con la provincial y la nacional; propender a la radicación de actividades comerciales, industriales, de servicios y artesanales, como así también las destinadas a la investigación y la innovación tecnológica destinadas a una óptima captación, penetración y afianzamiento en los mercados internos y externos; organizar, auspiciar o adherir a seminarios, cursos, conferencias o jornadas sobre temas que hacen a la actividad del ente; y promover la presencia de la región en centros de comercialización permanentes o eventuales, ferias, certámenes, exposiciones, etc.

En el EINCOR pudo advertirse una estructura establecida formalmente, que funcionó junto a un conjunto de otros órganos que cumplen distintas funciones aunque no eran estatutarios. Entre los principales, la Asamblea de Municipios y Comunas, integrada por los representantes de gobiernos locales integrantes del ente, habitualmente el intendente municipal o presidente comunal, que sesiona una vez al año⁸⁶⁸; la Mesa Directiva, integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, dos vocales titulares y un vocal suplente, elegidos entre los miembros de la Asamblea de Municipios y Comunas⁸⁶⁹, respetando la representación de cada uno de los departamentos cuyas localidades integren el EINCOR, el equilibrio de fuerzas políticas y la participación en plano de igualdad entre municipios y comunas⁸⁷⁰; y una Comisión Fiscalizadora. Entre los organismos no contemplados en el Estatuto se contaban: las

⁸⁶⁸ En sus asambleas ordinarias, para considerar la elección de los miembros de la Comisión Directiva y de la Comisión Fiscalizadora; la recepción del Informe anual de la Mesa Directiva, Estados de Situación Patrimonial, de Recursos y gastos, distribución de Excedentes, Informe de la Comisión Fiscalizadora; y todo otro asunto que incluya en el orden del día la Mesa Directiva.

⁸⁶⁹ Los mandatos tenían vigencia por un año, pero se admitía la reelección de autoridades.

⁸⁷⁰ Según el Estatuto, los cargos, tanto de la Asamblea de Municipios y Comunas como de la Mesa Directiva y Comisión Fiscalizadora tienen el carácter de honorarios y, por lo tanto, las personas designadas para cumplir funciones en dichos cargos no tienen derecho a percibir remuneración alguna, salvo la asignación de viáticos y compensación de gastos realizados en cumplimiento de sus funciones.

Comisiones de Trabajo, permanentes o temporales, que abordaron áreas temáticas diversas –las de Salud, de Reactivación del Ferrocarril Belgrano, y de Gerentes de Pueblo fueron las que funcionaron más activamente, mientras que otras lo hicieron menos activamente, como las de Educación y Cultura, Vivienda, Turismo, Medio Ambiente, Economía, y de Prensa, Publicidad y Relaciones Públicas-; la Coordinación General, gerencia que se encargó de organizar y articular todas las actividades del ente, que contaba con el auxilio de dos personas con funciones de secretariado y una contadora; las Asesorías –los hubo en temas legales, económicos y técnicos-que participan de las reuniones de la Comisión Directiva y de las Comisiones de Trabajo; el Tribunal de Honor, integrado por ex-intendentes que participaron de la fundación del EINCOR y tiene funciones de control ético del ente, condenando aquellas actitudes que pueden resultar perjudiciales para el mismo; y los Gerentes de Pueblo⁸⁷¹, designados por el EINCOR, pero debían ser ratificados por las autoridades municipales, que recibían una comisión (5%) de las ventas que lograban efectuar en el Mercado Regional EINCOR.

Entre los principales proyectos institucionales, se contaron la Zona Franca Córdoba⁸⁷², el Puerto Caroya⁸⁷³, el Mercado EINCOR⁸⁷⁴, el Régimen Tributario y Previsional Simplificado para Micro emprendimientos Productivos Regionales⁸⁷⁵, la creación de

⁸⁷¹ Sus funciones eran: propagar la labor del EINCOR en medios de comunicación y/o reuniones comunitarias; buscar nuevos negocios, detectar nuevas ideas y ayudar a plasmarlas en cada localidad; alentar reuniones con cada sector de la comunidad, con el fin de discutir aciertos y desaciertos del EINCOR; visitar las localidades vecinas que no posean gerenciamiento e insistirles en la necesidad que se organicen, buscando su propio gerenciamiento o uniéndose a otra localidad con gerente; alentar a las instituciones representativas del sector productivo y a las cooperativas en su presencia activa en la formación del EINCOR; organizar a cortadores de ladrillos, carboneros y leñadores, con miras a unificar la producción para la venta a través del Mercado Regional ubicado en la ciudad capital de la provincia; y administra las obleas EINCOR, que eran una marca de origen local.

⁸⁷² La ubicación de la zona franca fue decidida por el gobierno de la provincia en marzo de 1996; se situó en el ejido municipal de Estación Juárez Celman, al norte de la capital provincial. Esta localización fue considerada positiva por el EINCOR, porque esta municipalidad integraba la comarca, aunque sin dejar de señalar que hubieran deseado que fuera más al norte.

⁸⁷³ Un mercado concentrador hortícola y frutícola en la ciudad de Colonia Caroya.

⁸⁷⁴ Este mercado comenzó a funcionar en diciembre de 1996 en un espacio cedido por la municipalidad de Córdoba, vendiéndose productos de artesanos y micro productores del norte provincial.

⁸⁷⁵ Implicaba la creación de la categoría fiscal “Microproductor regional”, un sujeto tributario que reunía características específicas: a) unidades productivas de bienes, unipersonales o cuyos integrantes estén ligados por un vínculo de parentesco de hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad con su titular y no cuenten con más de 18 años, excepto los hijos hasta los 21; b) tener una producción anual que no supere el equivalente a setenta mil euros en el año calendario inmediato anterior; c) estar radicados en zonas rurales o urbanas cuya población no exceda los 100.000 habitantes; d) poseer un Certificado que los acredite como tales expedido por la Municipalidad o

Talleres Textiles⁸⁷⁶, la Reactivación del Ferrocarril General Belgrano en la zona, la promoción del asociativismo entre productores regionales⁸⁷⁷, entre otros.

Cabe consignar que el EINCOR promovió dos Encuentros Provinciales de Entes Intercomunales, con apoyo del diario La Voz del Interior—el principal de la provincia- y la Unión Iberoamericana de Municipalistas. El primero tuvo lugar en la ciudad de Jesús María, para debatir acerca de los principios que fundamentan a los entes como instrumentos de desarrollo regional y provincial —funcionaron comisiones de Fortalecimiento Municipal; Desarrollo Regional Sostenible; Planificación Territorial; Educación y Formación Ocupacional; Turismo; Infraestructura y Prestación de Salud; Medio Ambiente; Actividad Empresarial, Industrial y Comercial; Asociación de Productores; y Relación de los Entes con los Medios de Comunicación-; el segundo, realizado en agosto de 1998, en la ciudad de Villa Allende, con el fin de facilitar el intercambio de experiencias entre entes intercomunales, favorecer los acuerdos interregionales, y reunir y difundir la información que propicie la formación de entes intercomunales.

Un estudio académico (TECCO, BRESSAN, LOPEZ & FERNANDEZ 1998: 123-126) dio cuenta de las fortalezas y debilidades de la gestión del EINCOR. Entre las primeras, la ausencia de predominio de un actor dominante: a diferencia de otras comarcas, no emergió la posición privilegiada de alguna municipalidad, evitando que se fundiera una asimetría de poder o poder y propiciando la cooperación y verdadera integración de los miembros; la fuerte presencia en los medios de comunicación, en especial en el diario La Voz del Interior, el principal matutino cordobés; la metodología de trabajo intermunicipal, flexible y con la formación de equipos de trabajo para el logro de

Comuna lugar de radicación, debiendo reunir los requisitos que fije la Administración Federal de Ingresos Públicos; e) cumplir con las demás condiciones que fijara la Administración Federal de Ingresos Públicos. Los gobiernos locales serían agentes de percepción de los tributos en concepto de Impuesto a las Ganancias y aporte al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, quedando facultadas para percibir un derecho por ese servicio que no puede exceder el 1% del total; y los intendentes o presidentes de comunales y los secretarios de Haciendas Municipales serían responsables por el cumplimiento de la ley. Más allá de lo interesante, este proyecto excedía en mucho las capacidades de lobby de esta comarca cordobesa.

⁸⁷⁶ Se conformaron los talleres compuestos principalmente por mujeres de los gobiernos locales de Santa Rosa de Río Primero, San José de la Dormida, Villa Tulumba, Quilino, Deán Funes, Caminiaga, Cruz del Eje, Capilla del Monte, La Cumbre, Balnearia, Portaña y Obispo Trejo. Básicamente se trataba de la confección de guardapolvos estudiantiles que eran comprados por el gobierno provincial aunque luego fueron incorporados en el mercado, dando empleo a cerca de 400 personas.

⁸⁷⁷ Surgieron, por ejemplo, la Asociación de Ladrilleros de Deán Funes y la Asociación de Productores de Cabritos en la Región de Quilino.

objetivos particulares resultó un acierto. Entre las debilidades, la falta de planificación, dado que nunca se elaboró un plan de acción coherente con los objetivos perseguidos; la falta de información sistematizada; la escasa capacidad técnica, originada en las debilidades estructurales de la región –pese a que trataron de paliarse con la firma de un convenio con la Universidad Nacional de Córdoba-; grandes disparidades al interior de la comarca, dada la amplísima cantidad de gobiernos locales involucrados; y pese a los intentos, una escasa articulación de actores sociales.

El EINCOR alcanzó su punto máximo de funcionamiento en las postrimerías de la crisis política y económica de 2001. Las últimas referencias de su funcionamiento datan de julio de 2007, cuando se daba por finalizada una intervención de apoyo del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina (IIED-AL)⁸⁷⁸.

1.3.8. Ente Intermunicipal Aguas de Traslasierra (EINAT)

Esta mancomunidad administra integrado por las municipalidades de San Pedro (3.314 hab.), Sarmiento (872 hab.) y Villa Dolores (28.009 hab.) brinda el servicio de agua potable en base a la administración del agua del Dique la Viña⁸⁷⁹. Funciona desde la década de 1990.

1.3.9. Ente Intermunicipal de Control de las Sierras Chicas

En julio de 2010 las municipalidades de La Calera (24.796 hab.), Mendiolaza (4.204 hab.), Río Ceballos (16.632 hab.), Salsipuedes (6.411 hab.), Unquillo (15.369 hab.) y Villa Allende (21.683 hab.) propusieron la creación de un ente intermunicipal de control; luego se sumaron las de Agua de Oro (1.553 hab.), Colonia Caroya (13.806 hab.), Estación Juárez Celman (8.880 hab.) y Malvinas Argentinas (8.628 hab.) y la comuna de El Manzano (1.158 hab.).

⁸⁷⁸ El proyecto de investigación e intervención “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microrregional”, que contaba con el apoyo financiero de la Inter American Foundation. El doctorando se desempeñó como asesor de dicho proyecto.

⁸⁷⁹ Sobre el curso del río de los Sauces, se halla esta represa hidroeléctrica inaugurada en 1952.

Según expresó su acta constitutiva, tenía competencia en el control del tránsito, de espectáculos públicos, de ruidos molestos, de aguas servidas, y de protección y conservación del medio ambiente.

1.3.10. Ente Intermunicipal del Centro de la Provincia de Córdoba

Esta intermunicipalidad estuvo integrado desde el 27 de julio de 2000 por las municipalidades de Corralito (1.873 hab.), Despeñaderos (5.645 hab.), Monte Ralo (404 hab.) y Río Tercero (44.715 hab.). Si bien siempre tuvo una aspiración comarcal, fue constituido con la finalidad de administrar la construcción de la ruta provincial S-253⁸⁸⁰.

1.3.11. Ente Intermunicipal de Transporte Ferroviario de Pasajeros.

El mismo es una organización que reúne gobiernos locales de la zona noroeste, centro y este del territorio cordobés, que tiene como propósito fundamental reactivar el servicio de trenes entre Quilino y San Francisco, pasando por capital provincial.

Lo integran las municipalidades de Arroyito (19.577 hab.), Cruz del Eje (28.166 hab.), Deán Funes (20.164 hab.), Devoto (5.597 hab.), Estación Juárez Celman (8880 hab.), Jesús María (26.825 hab.), La Francia (3.503 hab.), Malvinas Argentinas (8.628 hab.), Monte Cristo (6.914 hab.), Quilino(4534 hab.), San Francisco(58.779 hab.), Tránsito (2.638 hab.) y la comuna de Chañaritos (165 hab.), con la participación de una organización no gubernamental, la Asociación Ferroviaria al Servicio del País.⁸⁸¹

Se reunieron por primera vez en agosto de 2011, con el fin de ejercer lobby ante las autoridades del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Si bien sigue reuniéndose con una regularidad poco frecuente, a la fecha no se ha logrado la reactivación de este ramal ferroviario.

1.3.12. Ente Intermunicipal Gasoducto de la Ruta 8

⁸⁸⁰ Esta es una vía provincial de 118 kilómetros que une las localidades de Casas Coloradas y Bajo Grande.

⁸⁸¹ Asociación civil sin fines de lucro que promueve la recuperación del ferrocarril en la Provincia de Córdoba (<http://afesepa.blogspot.com.ar>)

Esta mancomunidad está integrada por las localidades de Alejo Ledesma (3.310 hab.), Arias (6.928 hab.), Benjamín Gould (788 hab.), Canals (8.343 hab.), Cavanagh (1.150 hab.), Guatimozín (2.524 hab.) para la construcción de un gasoducto paralelo a la vía nacional entre las localidades de Canals y Laboulaye. Fue constituido el 10 de octubre de 1993. Las gestiones para lograr el financiamiento se iniciaron en 1997 aunque no sería hasta 2005 que se firmó el convenio con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Resueltos en 2006 los aspectos legales e impositivos del Ente, un año más tarde se iniciaron las obras con un presupuesto equivalente a 13,7 millones de euros, de los cuales cinco millones fueron aportados por el gobierno nacional y los restantes por el provincial.

1.3.13. Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER)

El ENINDER es una comarca integrada que nació el 13 de julio de 2000. El liderazgo correspondió a la municipalidad de Villa María (72.162 hab.) junto con las municipalidades de Alejandro Roca (4.724 hab.), Alicia (2.758 hab.), Alto Alegre (709 hab.), Arroyo Algodón (643 hab.), Arroyo Cabral (2.727 hab.), Ausonia (743 hab.), Bengolea (812 hab.), Carnerillo (1.575 hab.), Charras (1.001 hab.), Chazón (1.010 hab.), Colonia Marina (934 hab.), Etruria (3.788 hab.), General Cabrera (10.351 hab.), General Deheza (9.537 hab.), Huanchilla (1.020 hab.), La Carlota (11.490 hab.), La Laguna (1.336 hab.), La Palestina (549 hab.), La Playosa (2.376 hab.), Las Perdices (4.615 hab.), Las Varillas (14.649 hab.), Los Cisnes (469 hab.), Los Zorros (469 hab.), Luca (527 hab.), Monte Maíz (6.920 hab.), Morrison (3.245 hab.), Olaeta (559 hab.), Pasco (1.072 hab.), Pozo del Molle (5.429 hab.), Reducción (1.467 hab.), Sacanta (2.791 hab.), Santa Eufemia (2.179 hab.), Silvio Pellico (360 hab.), Ticino (1.895 hab.), Tío Pujio (2.383 hab.), Ucache (4.747 hab.), Viamonte (1.598 hab.) y Villa Nueva (16.841 hab.) y las comunas de Assunta (58 hab.), Chucul (236 hab.), El Rastreador (83 hab.), Pacheco de Melo (35 hab.) y Villa San Esteban (66 hab.).

Entre sus objetivos se contaron la prestación de servicios, la compra conjunta de medicamentos, la forestación, la construcción de obras públicas⁸⁸², la reducción de costos y la consecución de financiamiento tanto para radicación de nuevos emprendimientos como para el sostenimiento de las actividades productivas existentes, incluyendo la promoción del comercio exterior⁸⁸³. También, realizan otras actividades relacionadas con la promoción de la salud y de la educación, a partir de la realización de jornadas de capacitación y de un diplomado para funcionarios municipales⁸⁸⁴ (RIVEROS DE JORNET: 3).

Se constituyó bajo la forma de una entidad autárquica con personería jurídica, pública y con capacidad de adquirir y contraer vinculaciones jurídicas, públicas y privadas. En el estatuto del ENINDER se establece que todos los gobiernos locales provinciales pueden participar ingresando como socios adherentes, lo que resulta curioso pues diluye el carácter territorial de esta intermunicipalidad. Para ello se determinaron dos tipos de asociados: los activos, que son fundadores del ente⁸⁸⁵ y los que sean promovidos como tales en la Asamblea; y los adherentes, que en atención a los servicios prestados o encomendados al Ente ingresen al mismo en tal carácter.

⁸⁸² Por ejemplo, se logró el asfaltado de 1.700 cuadras de pavimento en 32 gobiernos integrantes, con el financiamiento nacional: el ENINDER se encargó la gestión administrativa, la ejecución y el control de los recursos obtenidos. También, el arenado de caminos rurales. El ENINDER suscribió un acuerdo con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para obtener el financiamiento para la compra de 95.000 m³ de arena destinada al mejoramiento de los caminos secundarios y terciarios de la zona de producción láctea de la región. Con ella, se lograron mejorar 525 kilómetros de caminos rurales, lo que implicó el desplazamiento de más de 4800 camiones en un plazo de 8 meses. El mejoramiento de las vías utilizadas por los actores vinculados a esta actividad, representó un beneficio directo a más de 400 tambos y 29 fábricas ubicadas en la región ENINDER. Asimismo se mejoró el acceso a más de 50 escuelas rurales de nivel primario y secundario a las que concurren los hijos de las familias del sector interesado. A su vez, se encuentran en marcha proyectos como la construcción de un nuevo puente que unirá Villa María y Villa Nueva, la instalación de desagües pluviales en Villa Nueva, la remodelación del Anfiteatro Municipal de Villa María, entre muchas otras

⁸⁸³ Señaló Lucía Riveros de Jornet: *"Las acciones concretas realizadas por el ENINDER en materia de desarrollo regional, según palabras de actores municipales, son: la conformación de un Consorcio Exportador de Quesos Duros en el año 2000; el proyecto de creación del Centro de Negocios Internacionales en el año 2002; el estudio sobre la configuración de un Centro Internacional de Servicios de Mercaderías (carga y descarga); el permanente contacto de los funcionarios del ENINDER con la Cámara de Industria y Comercio Exterior, creada en AERCA (Asociación Empresarial de la Región Centro Argentino)..."* (RIVEROS DE JORNET 2004: 3)

⁸⁸⁴ Un Diplomado en Gestión Pública, organizado por el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y financiado por la alemana Fundación Konrad Adenauer, en la propia Villa María.

⁸⁸⁵ Las municipalidades de Villa María, La Carlota, Villa Nueva, General Deheza, Alejandro Roca y Las Perdices

Asimismo se ha establecido que la dirección, representación y administración del Ente, está a cargo de un Consejo Directivo, integrado por seis miembros titulares designados por la Asamblea, máxima autoridad del ENINDER, la que asignará las funciones de presidente, vicepresidente, secretario de Actas, director, tesorero y contador. También existe un Comité Revisor de Cuentas.

EL ENINDER se originó en el llamado Pacto de Saneamiento Fiscal promovido desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba en 2000. La propuesta fue entregar a empresas privadas el cobro de impuestos comunales, por lo que se buscaba el asociativismo intermunicipal. Resistida por su negativo impacto social, el ENINDER mudó su objetivo general hacia el desarrollo regional.

Cabe destacar que el ENINDER es el único de las grandes comarcas cordobesas que sobrevivió hasta el presente: nuestra perspectiva es que mucho tiene que ver que el mismo grupo político ha conducido desde entonces la Municipalidad de Villa María, que ha sido la aglutinante del ente y que, en los tres quinquenios de existencia, ha mantenido una misma autoridad gerencial⁸⁸⁶.

1.3.14. Ente Intermunicipal Para La Prevención Del Consumo Excesivo De Sustancias Tóxicas

En 2009 las municipalidades de Mendiolaza (4.204 hab.), Río Ceballos (16.632 hab.), Salsipuedes (6.411 hab.), Unquillo (15.369 hab.) y Villa Allende (21.683 hab.), junto con la Secretaría de Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico del gobierno provincial, constituyeron un ente para abordar problemas vinculados al abuso del consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias tóxicas. El convenio contempla la elaboración conjunta de proyectos de ordenanza o modificación de normativas vigentes a espectáculos públicos y venta y consumo de bebidas alcohólicas; la recepción de inquietudes, proyectos y reclamos ante organismos provinciales o nacionales, formulación de denuncias y firma de convenios de *cooperación con distintos* actores de la sociedad como organizaciones sociales, instituciones y credos religiosos, entre otros.

⁸⁸⁶ El Sr. Edgar Bernaus, vinculado al movimiento cooperativista del este cordobés.

1.3.15. Ente Intermunicipal para la Transformación Regional (ENINTRE)

Este ente fue conformado el 10 de noviembre de 2000 por las municipalidades de Achiras (2.173 hab.), Adelia María (6.434 hab.), Alcira Gigena (5489 hab.), Alpa Corral (701 hab.), Berrotarán (6.446 hab.), Bulnes (974 hab.), Chaján (634 hab.), Coronel Baigorria (1.334 hab.), Coronel Moldes (8.104 hab.), Elena (2.815 hab.), La Cautiva (685 hab.), Las Acequias (2.116 hab.), Las Vertientes (762 hab.), Monte de los Gauchos (492 hab.), Río Cuarto (165.021 hab.), Sampacho (7.238 hab.), San Basilio (2.882 hab.), Santa Catalina (3.449 hab.), Tosquita (382 hab.) y Vicuña Mackenna (8.994 hab.) y las comunas de La Carolina (165 hab.), Las Albahacas (292 hab.), Las Peñas Sud (139 hab.), Malena (208 hab.), Suco (291 hab.), Villa El Chacay(99 hab.) y Washington (546 hab.).

Si bien muchos gobiernos locales se correspondían con aquellos que integraban la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR), esta iniciativa nació en el marco del llamado Pacto de Saneamiento Fiscal⁸⁸⁷ que buscó implementar el gobierno provincial.

Su finalidades estatutarias fueron la prestación de servicios; la realización de obras; la cooperación técnica y financiera; actividades de interés común; gestiones ante organismos públicos y privados; y la coordinación de planes, programas y proyectos municipales, provinciales, nacionales o internacionales.

Entre los objetivos específicos, se contaron: la promoción del desarrollo regional y la optimización de la gestión municipal y comunal; la definición y ejecución de políticas de integración y desarrollo regional, colaborando con el sector privado y promoviendo inversiones mediante la incorporación de capitales y tecnología en sectores productivos tendientes a la creación depuestos de trabajo para habitantes de la región; el establecimiento de un marco normativo para la tercerización de la recaudación tributaria de los municipios y comunas que lo componen; la realización de obras públicas, organizar y prestar servicios públicos, por si o por terceros, mediante los procedimientos que se consideren más adecuados; la coordinación de la asistencia técnica, económica y financiera para el mejoramiento de la actividad municipal y

⁸⁸⁷ La denominación legal era “Acuerdo Económico-Financiero Y Fiscal Entre La Provincia De Córdoba Con Municipios Y Comunas Para El Fortalecimiento Sustentable Del Régimen Municipal Y Comunal”. Fue firmado el 5 de febrero del año 2000 y transformado en Ley provincial nº 8.864 en julio del mismo año.

comunal; la colaboración con los municipios y comunas en la coordinación del ejercicio del poder de policía que detentan; la incorporación de procesos tendientes a transparentar las gestiones de los gobiernos municipales y comunales, mediante la incorporación a redes informáticas; la armonización de los mecanismos de información a los fines de posibilitar un sistema consolidado de registraciones contables; y la organización, actualización y ordenamiento del Registro catastral de los Municipios y Comunas.

Cabe consignar que Desarrollo del Sur Sociedad del Estado, empresa comercial creada en 2001, fue el principal instrumento con el que operaría este ente, por lo que su existencia fue nominal.

1.3.16. Ente Intermunicipal Pro Acueducto (ELPA)

Esta intermunicipalidad integrada por las municipalidades de Chazón (1.010 hab.), Etruria (3.788 hab.), Laboulaye (19.908 hab.), La Carlota (11.490 hab.), Santa Eufemia (2179 hab.) y la comuna de El Rastreador (83 hab.) se creó con el fin de ejercer el lobby para lograr la construcción primero y luego la explotación del acueducto Villa María - Laboulaye, construido por la Nación y transferido al gobierno de Córdoba, para de esta forma abaratar el costo del servicio. El mismo desapareció en 2010 cuando el gobierno provincial asignó su operación a la Cooperativa de Trabajo Acueductos del Centro (COTAC) por el término de tres quinquenios.

1.3.17. Ente Intermunicipal Ruta 13

Este ente mancomunal funcionó entre 1998 y 2001 integrado por las municipalidades de Calchín (2038 hab.), Costasacate (1.288 hab.), El Arañado (1.395 hab.), Las Varillas (14.649 hab.), Luque (5.242 hab.), Sacanta (2.791 hab.) y Villa del Rosario (13.741 hab.). El ente nunca pudo autofinanciarse porque la ruta⁸⁸⁸ no contaba con el flujo

⁸⁸⁸ Esta ruta une la localidad de Pilar, sobre la ruta nacional N° 9 con el límite con la provincia de Santa Fe

suficiente de vehículos y la emisión de obligaciones negociables por el equivalente a 7,3 millones de euros para encarar una reparación mayor selló su suerte.⁸⁸⁹

En 2001 se dispuso la extinción del convenio de concesión y la liquidación del ente. Once años más tarde la provincia saldó la deuda del 30% de la emisión de obligaciones negociables, pendiente por una década, con un costo fiscal equivalente a cuatrocientos cincuenta mil euros.

1.3.18. Ente Intermunicipal Sanitario de Bromatología, Higiene Alimentaria y Zoonosis del Departamento Colón

Este ente está integrado por las municipalidades de La Calera (24.796 hab.), Mendiolaza (4.204 hab.), Río Ceballos (16.632 hab.), Saldán (2.099 hab.), Salsipuedes (6.411 hab.), Unquillo (15.369 hab.) y Villa Allende (21.683 hab.). El mismo se encarga de velar por el cumplimiento del Código Alimentario Argentino aunque cada municipio es autónomo al momento de la aplicación de sanciones. Asimismo, el Ente organiza cursos de adiestramiento o instrucción para la formación de inspectores sanitarios para el personal de los municipios intervinientes tendientes a la unificación de criterios en los procedimientos y formularios a utilizar en la confección de actas de control bromatológico.

1.3.19. Ente Intermunicipal y Comunal Ruta Provincial 6

Esta intermunicipalidad estuvo integrada desde 1995 por las municipalidades de Corralito (1.873 hab.), Cruz Alta (6.862 hab.), Dalmacio Vélez Sarsfield (1.644 hab.), Inrivillo (3.778 hab.), Justiniano Posse (7.406 hab.), La Laguna (1.336 hab.), Los Surgentes (2804 hab.), Monte Buey (5.497 hab.), Ordoñez (2328 hab.) Pasco (1.072 hab.), Tancacha (5.184 hab.), Ticino (1.895 hab.) Villa Ascasubi (2.081 hab.) y las comunas de General Fotheringham (407 hab.) y Punta del Agua (147 hab.), para la construcción, reforma y reparación de obras de infraestructura para el transporte – calles, autopistas, carreteras, puentes, túneles, vías férreas y pistas de aterrizaje- y su señalización mediante pintura. Administró el peaje de la ruta provincial Nº 6, que une

⁸⁸⁹ También se denunció mala administración y hasta sospechas de corrupción.

las ciudades de Río Tercero con la de Cruz Alta, en el límite con la provincia de Santa Fe. Funcionó hasta marzo de 2014, cuando la provincia le quitó la concesión del mantenimiento vial en esa carretera.

1.3.20. Ente Regional de Estados Municipales del Noreste Cordobés (EREM-NEC)

Inició sus actividades en el año 2000 y estuvo compuesto por 22 municipalidades y comunas del noroeste del Departamento San Justo: las municipalidades de Altos de Chipión (1.512 hab.), Balnearia (5.585 hab.), Brinkmann (8.237 hab.), Colonia Vignaud (664 hab.), Freyre (5.906 hab.), La Para (3.021 hab.), La Paquita (849 hab.), La Puerta (1.943 hab.), Marull (1.765 hab.), Miramar (1.979 hab.), Morteros (15.129 hab.), Obispo Trejo (1.911 hab.), Portaña (4.624 hab.), San Francisco (58.779 hab.), Seeber (539 hab.), Tío Pujio (2.383 hab.) y Villa Fontana (744 hab.) y las comunas de Colonia Anita (23 hab.), Colonia Iturraspe (30 hab.), Colonia San Pedro (27 hab.), Colonia Valtelina (165 hab.) y Plaza Luxardo (67 hab.). Su sede administrativa reside en la ciudad de Morteros.

Tuvo como sus antecedentes el Ente Intercomunal del Noreste del Departamento San Justo (1974), el Ente Intercomunal N° 10 (1977), el Ente Intermunicipal e Interinstitucional de Cooperación Recíproca (1993) y Ente Intermunicipal del Noreste Cordobés (1998), sobre los que no hemos encontrado información.

Entre los proyectos que desarrolló se cuentan un juzgado regional de faltas, el desarrollo de un proyecto regional de seguridad vial, el ejercicio del lobby por el mejoramiento de la ruta nacional N° 19 y la extensión de redes de distribución de gas natural, la erradicación de basurales a cielo abierto, entre otros. Una curiosidad fue la creación del Ballet Folklórico del EREM-NEC

La máxima autoridad del Ente es el Consejo Directivo, integrado por los intendentes y presidentes comunales. Es acompañado por un Gerente, con la particularidad de que este es elegido por concurso público de antecedentes.⁸⁹⁰

⁸⁹⁰ *“El perfil profesional requerido para lograr los objetivos del puesto es contar con formación básica en ciencias económicas o sociales, preferentemente de las especialidades de Desarrollo Regional, Ciencias Políticas, Administración, Sociología, Economía. Además, poseer experiencia de monitoreo y evaluación institucional, en el desarrollo de reportes institucionales y en sistematización de proyectos. Los postulantes deberán contar con habilidad para el trabajo en equipo, facilidad para el establecimiento de relaciones interpersonales a diferentes niveles, capacidad de liderazgo para el*

Paralelamente, existe una Comisión de Directores de Cultura del EREM-NEC, que se reúnen simultáneamente a las reuniones del Consejo Directivo, con el fin de profundizar el intercambio en su materia específica y que ha elaborado el Plan Cultural Regional.

El funcionamiento del Ente ha sido regular aunque el proyecto de construcción de un vertedero regional puso en tensión su funcionamiento en 2012. En 2006 se había conformado la sociedad comercial intermunicipal “Emprendimientos de la Región de Ansenúza S.E.” que, un año más tarde, compró en el equivalente a 145.000 euros una parcela de 19,4 hectáreas para un vertedero común en la localidad de Porteña, el cual se acondicionó; se definió la construcción de dos plantas de transferencia en Balnearia y Morteros; se firmaron los acuerdos y el gobierno provincial destinó un subsidio⁸⁹¹ en el marco de la Comunidad Regional de San Justo para su financiamiento; se visitaron experiencias en distintas municipalidades del país; pero luego la Municipalidad de Porteña se opuso a ello y el proyecto se abandonó, aunque también el costo económico de construcción y posterior traslado de residuos a la planta fue señalado como un elemento que hizo desestimarlos. También la tecnología a utilizar generó algunas resistencias.⁸⁹² El predio fue vendido y los recursos obtenidos se distribuyeron para la construcción de ocho vertederos de pequeña escala.

A la fecha el EREM-NEC sigue funcionando.

1.3.21. Ente Regional Intermunicipal de Control

Esta intermunicipalidad fue creada por las municipalidades de Luque (5.242 hab.), Río Primero (6.259 hab.), Santa Rosa del Río Primero (6.788 hab.) y Villa del Rosario (13.741

fomento de iniciativas de los colaboradores de la organización, excelente capacidad de planificación y organización del trabajo. Asimismo, excelente expresión oral y escrita, preferencia en el dominio de un segundo idioma, adecuado manejo del office a nivel usuario y buena disposición para realizar viajes de trabajo” eran los requisitos de la convocatoria realizada en 2013, simultáneamente a la de la Secretaría del Juzgado Regional de Faltas. Ver más http://radiomorteros.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4019:el-erem-nec-llama-a-concurso-publico-para-los-cargos-de-gerente-y-secretario&catid=40:regionales&Itemid=91

⁸⁹¹ La Secretaría de Ambiente del gobierno provincial aportaría el equivalente a 560.000 euros de un total estimado de dos millones de euros.

⁸⁹² El sistema de encapsulado, por el cual una prensa que separa los líquidos lixiviados y embolsa los residuos en un material impermeabilizado, que se dispone luego en fosas. Las bolsas de cinco toneladas cada una se cubren con tierra para evitar el deterioro del envoltorio.

hab.) desarrolla actividades de control comunal en sus distintas dimensiones – bromatológico, de edificios y vial-. Cuenta con un juzgado regional de faltas.

1.3.22. Foro de los Ríos

En diciembre de 1999, un grupo de vecinos y gobiernos locales de Ciudad Parque Los Reartes (113 hab.), La Cumbrecita (189 hab.), Los Reartes (463 hab.), Villa Berna (135 hab.) y Villa General Belgrano (5.888 hab.) comenzaron a reunirse bajo algunas premisas: generar un espacio de diálogo con participación horizontal, debatir los temas comunes a la microrregión, buscar el consenso y planificar una estrategia de desarrollo sustentable en la región.

El cuidado del ambiente fue la primera inquietud que convocó a la constitución intermunicipal, y la contaminación del lago Los Molinos el catalizador de aquella primera reunión; también se debatió sobre el Centro Nuclear de Embalse⁸⁹³, residuos sólidos, efluentes cloacales y tala del bosque nativo, entre otros.

Otros temas fueron los caminos que unen estas siete poblaciones, el acceso a la energía eléctrica de la comuna de Athos Pampa; el incremento del flujo turístico y la falta de infraestructura. El tema forestal fue otro de las motivaciones fundamentales del Foro. Otro tema fue la rúbrica de convenios de hermanamiento con el cantón suizo de Sigriswill⁸⁹⁴ y la provincia italiana del Trentino-Alto Adigio⁸⁹⁵.

Por iniciativa de la municipalidad de Villa Gral. Belgrano, la propuesta del Foro es presentada ante la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, consiguiendo ser uno de los nueve proyectos seleccionados. Esto, nos permitió acceder al Plan Nacional de Modernización de Gobiernos Locales. En el mes de Julio del año 2000, se comienza a trabajar con la asistencia de la Subsecretaría y se realizan unas reuniones con otras localidades vecinas del Valle de Calamuchita, donde no se alcanzó el objetivo de integrar una gran parte del territorio del Departamento.

Con acuerdo de los responsables del programa, se decide continuar con el proyecto, circunscribiéndolo en un principio a la región del Foro de Los Ríos, dejando sentado

⁸⁹³ Es una de las tres centrales nucleares de producción eléctrica en Argentina, inaugurada en 1984.

⁸⁹⁴ Este es el cantón suizo donde se encuentra la localidad de Berna.

⁸⁹⁵ Es una región autónoma en el norte de Italia que limita con el sur de Austria y con la Suiza oriental, con capital en Trento.

que el alcance territorial no sería definitivo y dejando abierta la posibilidad de incorporar a otras comunidades y pueblos circundantes, que en el futuro quisieran adherir. En diciembre del 2000 se eligió una comisión técnica que se encargaría de realizar un pre-diagnóstico de la zona.

Entre la planificación elaborada, se contó un plan de gestión de residuos sólidos urbanos intermunicipal, incluyendo la construcción de una planta de transferencia de carga de residuos sólidos en Calamuchita y una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos. Respecto de la gestión sustentable del agua, un programa para el incremento de la superficie forestada y la creación de áreas de reserva ambiental. Considerado el desarrollo productivo, se plantearon iniciativas turística de yacimiento arqueológico, la construcción de una Centro de Ferias y Convenciones, un Centro de Desarrollo Regional, un Centro de Atención PYMES, una Escuela de artes y Oficios, un plan de Viviendas económicas para la microrregión, un programa de huertas comunitarias, un “Dispensario Móvil” y un Hogar y Albergue estudiantil.

La microrregión ha logrado sostenerse en el tiempo, en especial en torno a algunos proyectos: el Instituto Superior Tecnológico Foro de los Ríos⁸⁹⁶, donde se dictan distintas carreras terciarias no universitarias. En 2012 se firmó un convenio de hermanamiento con la Comunidad de Comunas Pays Diois ubicada en la provincia de Ródano-Alpes, en el departamento de Drôme; el vínculo se estableció a partir del desarrollo de la vitivinicultura en la región. En septiembre de 2013 la microrregión participó de una Segundo Foro de Inversiones hacia Argentina organizado por la Embajada Argentina en Francia y un año más tarde, en septiembre de 2014 se desarrolló la segunda misión comercial, con el apoyo de la Cooperación Francesa y el Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto de la Nación, que visitó las zonas de Carcassonne, Provence y Alsacia.

El 22 de marzo el Foro de los Ríos retomó formalmente las actividades. Se pondrán en marcha cuatro sub-comisiones de trabajo como una manera de encausar las distintas temáticas que se han venido trabajando en los últimos dos años. Ellas son: Legislación y Ordenamiento Territorial, Vitivinicultura, Juventud y Cultivos de Plantas Aromáticas y Medicinales.

⁸⁹⁶ Es un instituto terciario de gestión privada, arancelado, administrado por los gobiernos locales.

1.3.23. Microrregión de Ansenuza

Esta intermunicipalidad se constituyó entre las municipalidades de Balnearia (5.585 hab.), La Para (3.021 hab.), Marull (1.765 hab.) y Miramar (1.979 hab.), localizadas en la región sur de la Laguna de Mar Chiquita. Inicialmente se evaluó incorporar a otras comunas, como El Tío (1.510 hab.), La Paquita (849 hab.) y La Puerta (1.943 hab.) pero, finalmente, no lo hicieron.

La iniciativa comenzó a analizarse en el año 1997, aunque hasta 2004 la misma no alcanzó su despegue. La estrategia de regionalización llevada adelante por el gobierno provincial disparó el interés por organizarla, con el fin de desarrollar un estudio sobre la potabilidad del agua en la región; un pedido para construir embarcaderos en dos puntos de la costa de Mar Chiquita; la incorporación de un barco para la vigilancia; la necesidad de mayor seguridad policial en la época estival, entre otros.

La estructura está constituida por un presidente, un secretario, un tesorero y un síndico; también participa un delegado técnico del Ministerio de Gobierno y dos delegados departamentales, los diputados en funciones.

En agosto de 2005 los intendentes de la microrregión propusieron la reactivación del ramal ferroviario que unía la región con el puerto de Santa Fe, tanto bajo la modalidad de tren turístico como el transporte de la producción agrícola. Para ello se hicieron gestiones con funcionarios del Organismo Nacional de Bienes del Estado.

En febrero de 2011, se informó⁸⁹⁷ que para financiar un estudio y asistencia técnica para el desarrollo de este proyecto, la Secretaría de Industria del gobierno provincial obtuvo un financiamiento del proyecto por el Consejo Federal de Inversiones, destinando la suma equivalente a veinte mil cuatrocientos euros para la realización de un estudio de la situación, un diagnóstico y los honorarios de asistencia técnica.

La última referencia data de 2014, aunque creemos que la iniciativa ha perdido toda dinámica de funcionamiento.

1.3.24. Organismo Intermunicipal de Bromatología y Control Ambiental (O.I.B.C.A.)

⁸⁹⁷universalmedios.com.ar/sitios/el-desarrollo-de-la-microregion-de-ansenuza-se-realizara-con-fondos-gestionados-por-la-provincia/

Esta intermunicipalidad surgió el día 9 de Junio de 1994, integrada por las municipalidades de Bengolea (812 hab.), Carnerillo (1.575 hab.), Charras (1001 hab.), Chazón (1.010 hab.), Etruria (3.788 hab.), General Cabrera (10.351 hab.), General Deheza (9.537 hab.), La Laguna (1.336 hab.), Las Perdices (4.615 hab.), Santa Eufemia (hab.) y Ticino (1.895 hab.). En el pasado la integró la municipalidad de Ucacha (4.747 hab.) aunque no hemos podido identificar cuándo se retiró del organismo.

En 1996 creó sobre su base un Tribunal Regional Administrativo de Faltas, al que en 2001 se sumó la municipalidad de Etruria. El juez de faltas era itinerante⁸⁹⁸, designado por dos años y las municipalidades cubrían conjuntamente sus honorarios y viáticos – un 30% en partes iguales y el 70% en proporción a la cantidad de habitantes de cada municipio-.

La metodología de trabajo consiste en reuniones mensuales de intendentes a los fines de programar y acordar las acciones a desarrollar.

Entre otros proyectos abarcados, se cuentan: el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, plasmado en que muchos integrantes disponen de sus residuos en el Relleno Sanitario de la ciudad de Río Cuarto; la contratación conjunta de servicios de aseguramiento de riesgo de trabajo para trabajadores municipales; la capacitación para abordar la problemática vinculadas al alcohol y drogas; y la constitución de grupos de padres para el control de alcoholemia en el tránsito. La iniciativa funciona hasta el presente.

1.3.25. Organismo Regional Intermunicipal de Control

El 7 de abril de 1993 las municipalidades de Manfredi (848 hab.), Oliva (11.629 hab.) y Oncativo (12.660 hab.) crearon este organismo de inspecciones correspondientes a las condiciones de seguridad, higiene y salubridad, comercial e industrial, edilicias y bromatológicas; la aplicación de agroquímicos en la zona rural; y la promoción de la seguridad vial.

⁸⁹⁸ En Olaeta, Charras y Bengolea cada quince días; en Carnerillo y Las Perdices asistirá una vez por mes; en General Deheza y General Cabrera, se constituirá una semana en cada lugar. Constituido el Juez en una Localidad, podrá citar a comparecer en la misma a los infractores de las localidades inmediatamente vecinas; y en caso de urgencia o necesidad, los municipios podrán convocar al Juez Regional de Faltas, haciéndose cargo de los viáticos adicionales.

Pocos meses después de su creación se creó el Juzgado Administrativo Regional de Faltas, con sedes físicas en las ciudades de Oliva y Oncativo, donde funcionaría dos días a la semana. El mismo funciona hasta la fecha.

1.4. Otras iniciativas

En la provincia funcionan dos juzgados regionales de faltas a los ya señalados: a) el de Las Varillas (14.649 hab.) junto a otras 11 municipalidades⁸⁹⁹ que lo sustentan mensualmente con un aporte equivalente a un centavo de euro por cada habitante; y el de las municipalidades de Corral de Bustos Ifflinger (9.882 hab.) e Isla Verde (4.245 hab.).

2. Entre Ríos

Esta jurisdicción tiene una extensión de 78.781 km² y limita al Norte con la provincia de Corrientes, al Oeste con las de Buenos Aires y Santa Fe, y al Este con la República Oriental del Uruguay. En 2010 tenía 1.158.147 habitantes, el 3,19% de los habitantes del país, siendo la séptima jurisdicción más poblada (INDEC 2013). La capital provincial es Paraná, con 340.861 habitantes.

El sistema municipal se encuentra en una situación de transición: si bien en 2008 se sancionó una nueva Constitución provincial que modificó el régimen municipal sustancialmente⁹⁰⁰, aún rige el de la Constitución de 1933. La Ley Orgánica es la N° 10.027 –y su modificatoria, la N° 10.082 sancionada en 2012-, que rige la vida municipal en aquellos municipios que no hayan sancionado su Carta Orgánica –a la fecha ninguna lo ha hecho-.

⁸⁹⁹ Lamentablemente, no hemos podido identificar en ningún documento oficial cuáles son los municipios adheridos.

⁹⁰⁰ Entre los principales, la supresión de las categorías municipales –de primera y de segunda-; la eliminación de las juntas de gobierno; la creación de las comunas; la posibilidad de dictar Carta Orgánica a las municipalidades de mayor tamaño. En materia de esta tesis doctoral, el reconocimiento de la intermunicipalidad.

Entre Ríos se encuentra dividida en 17 departamentos y cuenta con 78 municipalidades⁹⁰¹. A ello se suman las Juntas de Gobierno que actúan como delegaciones territoriales del poder ejecutivo provincial y que pasarán a ser Comunas cuando se reglamenten por ley las disposiciones de la reforma constitucional de 2008. Existen legalmente 180 juntas de gobierno: 153 tienen autoridades electas por el voto popular y 27 con autoridades designadas por el gobernador, debido a que sus áreas jurisdiccionales no coinciden con los circuitos electorales.

Una municipalidad tiene un ejido mínimo de 75 kilómetros cuadrados de superficie y 1.500 habitantes. Las que superen los 10.000 habitantes pueden dictar su propia Carta Orgánica. La provincia establece dos poderes: un presidente municipal⁹⁰², acompañado por un vice intendente electo en fórmula, ambos elegidos por un período de cuatro años y que gozan de la posibilidad de una reelección consecutiva y un Concejo Deliberante con un número variable de concejales.⁹⁰³ La nueva constitución define que los poblados que no cumplen con los requisitos para constituirse como municipalidades se denominarán comunas.

En términos demográficos, el gobierno local con más población es Paraná, la capital provincial y el más pequeño, la Junta de Gobierno de Arroyo Maturango, con sólo cuatro habitantes, que resulta el menos poblado del país. Cuatro municipalidades cuentan con más de cincuenta mil habitantes, 16 más de diez mil habitantes y 58 con menos de diez mil habitantes, siendo una de las provincias que tiene una distribución territorial de la población más homogénea.

La ley Nº 8492 regula las relaciones fiscales entre la provincia y los gobiernos locales. La distribución primaria supone la transferencia de fondos del 15,32% de la coparticipación federal de impuestos que le corresponde a la provincia⁹⁰⁴ y una proporción de recursos provinciales integrados por el 24% de lo recaudado anualmente por el impuesto inmobiliario, el 9% de los impuestos por ingresos brutos y el 60% de lo cobrado por impuesto a los automotores.

⁹⁰¹ De acuerdo a la nueva ley Orgánica de las Municipalidades, ha cesado el 10 de diciembre de 2012 la diferenciación entre municipalidades de primera y segunda categoría

⁹⁰² A diferencia de otras provincias, quien ejerce el cargo superior en el poder ejecutivo municipal se lo denomina "Presidente Municipal".

⁹⁰³ Los municipios que tienen 1.500 y 5.000 habitantes cuentan con siete concejales; entre 5.001 y 8000, nueve; entre 8.001 y 50.000, once; entre 50.001 y 200.000, trece; y más de 200.001 habitantes, quince concejales.

⁹⁰⁴ Este porcentaje se incrementará en el futuro al 16%.

Respecto de la distribución secundaria, de acuerdo al origen de los fondos se produce una distinta distribución; considerando los ingresos de coparticipación federal de impuestos, el 36% se reparte en partes iguales, el 25% en función de los recursos propios, el 34% en relación al número de electores y el 5% en función de las necesidades básicas insatisfechas; los ingresos brutos, en base a un indicador originado en el 50% de la participación de lo recaudado por este tributo en cada jurisdicción durante el año calendario anterior de acuerdo a lo informado por la Dirección General de Rentas, el 25 % por un índice de Población y un 25 % por el indicador de pobreza de los respectivos municipios, elaborados estos dos indicadores sobre la base del último Censo Nacional, y suministrados a través de la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia; por convenios multilaterales, el 50% por población y el 50% por el indicador de pobreza; y los impuestos Inmobiliario y automotor, en función de las propiedades y vehículos en cada jurisdicción local. La Constitución provincial establece que los gobiernos locales no pueden crear impuestos directos e indirectos sobre la producción agrícola o industrial.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de Entre Ríos

La Constitución de la provincia de Entre Ríos de 1933, vigente por tres cuartos de siglo, no hacía referencia al fenómeno intermunicipal. No fue hasta la modificación de la Ley Orgánica de las Municipalidades publicada en el Boletín Oficial de la provincia el 3 de agosto de 2006, que bajo la denominación ley N° 9.728 se incorporó su reconocimiento legal. En el inciso 10º del artículo 11 se señaló: *“Podrán construir consorcios intermunicipales de una o más municipalidades, con la Provincia, la Nación o vecinos o consorcios de éstos, juntas vecinales o asociaciones, como participar en todo tipo de sociedades y/u otros entes de bien público, para: a) La prestación de servicios públicos. b) La ejecución de obras públicas. c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión. d) La realización de programas vinculados a la protección del medioambiente, turismo, a la salud a otros fines que le sean propios. e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal. f) La coordinación con instituciones provinciales, nacionales o internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal; y g) Toda aquella actividad prevista por la presente ley”*.

En el inciso 13º de ese mismo artículo 11 *“Podrán emitir bonos, títulos, valores, obligaciones negociables, letras de tesorería u otros instrumentos representativos de deuda, exclusivamente para financiar adquisición de bienes de capital o realización de obras del municipio o de interés general. Podrán cotizar en Bolsa de Valores dentro de las prescripciones legales establecidas para aquellos. A efectos de las emisiones a que hace referencia el presente inciso, podrán hacerse asociaciones intermunicipales”*.

En la nueva Constitución de 2008, se incorporó un artículo sobre el particular: el inciso 24 del artículo 240 asigna a las municipalidades el derecho de *“concertar con la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura”*.

Adicionalmente, dos artículos más buscaron avanzar en el proceso: el 254, que indica que *“La Provincia promueve en cada uno de los departamentos la asociación de los municipios y las comunas para intereses comunes, que no podrá alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida en esta Constitución”* y el 255, que amplía su alcance *“El acuerdo intermunicipal, intercomunal o interjurisdiccional deberá ser celebrado con el concurso de las dos terceras partes de los municipios y comunas existentes en el departamento. El instrumento constitutivo establecerá las funciones de su órgano común garantizando la participación igualitaria de sus integrantes y sus recursos económicos, y deberá orientarse a los siguientes fines: a) Promover en el ámbito departamental el acceso de toda la población a los servicios públicos de carácter municipal o comunal; b) Impulsar la cooperación recíproca entre sus integrantes para atender los intereses comunes, a través de la afectación de recursos locales, la coordinación de servicios y la ejecución de políticas concertadas; c) Proveer a la asistencia entre sus integrantes en condiciones de reciprocidad en materia jurídica, técnica, económica y de toda aquella que se considere conducente; d) Colaborar con el ejercicio de competencias provinciales y nacionales, debiendo en el convenio respectivo determinar su alcance”*.

Mientras que el artículo 240 parece ser amplio en el reconocimiento del fenómeno intermunicipal, los artículos 254 y 255 mantienen un carácter limitante. En 2010, en una conversación informal que mantuvimos con un convencional constituyente⁹⁰⁵ nos

⁹⁰⁵ El 20 de agosto de 2010 en la ciudad de Villaguay, en ocasión del “Primera Jornada Provincial de Asociativismo Intermunicipal”. Lamentablemente no apuntamos el nombre del mismo.

indicó que la vocación de la Comisión de Régimen Municipal había sido crear asociaciones en la dirección de las comunidades regionales cordobesas, como una suerte de nivel intermedio entre el gobierno provincial y sus municipalidades.

La provincia no ha desarrollado políticas sostenidas de apoyo a la intermunicipalidad. En 2007 la Dirección de Relaciones Municipales del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos encargó un programa anual de capacitación sobre desarrollo local a la Universidad Nacional de Quilmes, orientado a los intendentes electos y funcionarios que asumirían sus cargos en diciembre de ese año, uno de cuyos módulos correspondió a la formación en el desarrollo intermunicipal⁹⁰⁶. En agosto de 2010, la Secretaría de Integración Municipal de la provincia⁹⁰⁷ organizó la “Primera Jornada Provincial de Asociativismo Intermunicipal”, que hacía presuponer que el tema había adquirido primacía en la agenda municipal, pero se trató de una actividad aislada que no tuvo continuidad en el tiempo⁹⁰⁸.

En 2013, un organismo provincial, la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande⁹⁰⁹, relevante en la costa oriental de la provincia, encargó el desarrollo de un ciclo de talleres de capacitación para promover y fortalecer entes intermunicipales⁹¹⁰. Las actividades se desarrollaron en las ciudades de San Salvador, Federación, Concepción del Uruguay y San José de Feliciano entre los meses de agosto y octubre de ese año, aunque el interés de los gobiernos locales fue bajo –con excepción de la actividad realizada junto con la Mancomunidad Tierra de Palmares- y no tuvieron continuidad en el tiempo.

El Ministerio de Turismo de la provincia, tras un largo proceso de debate con los actores territoriales y de caracterización técnica de los productos turísticos, presentó un "Plan de Conformación de Micro Regiones", proponiendo un conjunto de once

⁹⁰⁶ Denominado “Cooperación Intermunicipal Para El Desarrollo Regional”, fue dictado los días 28 y 29 de junio de ese año en la ciudad de Concordia. El doctorando fue el docente responsable del mismo.

⁹⁰⁷ Se trató de una secretaría creada ad hoc para que el ex vicegobernador Héctor Alanís (1995-1999) realizara las actividades políticas con los intendentes entrerrianos que le encomendara el gobernador Sergio Urribarri (2007-2015). La misma suponía una superposición con la histórica Dirección de Relaciones Municipales del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos.

⁹⁰⁸ En esta actividad tuvimos la responsabilidad de la conferencia inaugural.

⁹⁰⁹ Es la institución encargada de administrar el fondo formado por los aportes que recibe la provincia de Entre Ríos provenientes del excedente derivado de la explotación del Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande, la segunda represa más importante del país.

⁹¹⁰ Los mismos fueron encargados al doctorando.

microrregiones turísticas: Ruta del Dorado; Paseo de las Colonias; Capital; Aldeas Alemanas; Lomadas Entrerrianas; Camino de los Azahares; Rural; Tierra de Palmares; Caminos del Palacio; Pueblos de Sur; y Colonias Judías. (MEDINA 2010: 128-129) Se trató más bien de una regionalización provincial ⁹¹¹aunque, por estímulo de la autoridad ministerial, algunas de ellas se organizarían como entes intermunicipales, como veremos a continuación.

2.3. Iniciativas intermunicipales

2.3.1. Consejo Metropolitano del Gran Paraná

El 17 de Febrero de 2012 se rubricó el Acta Constitutiva de esta intermunicipalidad comarcal integrada por las municipalidades de Colonia Avellaneda (2.049 hab.), Oro Verde (2403 hab.), Paraná (235.967 hab.) y San Benito (6.466 hab.).

El Consejo se orientó a la planificación y desarrollo de políticas públicas comunes en materia de infraestructura, servicios públicos, medio ambiente, cultura, turismo y deporte. Entre los temas comunes para el primer año de funcionamiento, se contaba la gestión conjunta de los residuos sólidos urbanos, el abastecimiento de agua potable desde la planta capitalina a las demás localidades, la realización de un estudio integral de transporte de pasajeros urbano y suburbano para mejorar la circulación y el movimiento de personas, elaborar una posición común respecto del Enlace Metropolitano Paraná-Santa Fe⁹¹² y la coordinación de políticas ambientales, en particular respecto de los cursos de agua que desembocan en el área ribereña.

Está integrado por los presidentes municipales, más un representante encargado de la coordinación técnica por cada gobierno local. La presidencia del Consejo directivo y la Secretaría Técnica será ejercida por la municipalidad de Paraná, en su carácter de cabecera regional. Se previeron reuniones mensuales.

⁹¹¹ Esta modalidad sería avalada en el artículo 8° de la ley provincial N° 9946, aprobada el 22 de diciembre de 2009.

⁹¹² Bajo esta denominación se prevé la construcción de un puente sobre el río Paraná que permita unir las ciudades de Santa Fe y Paraná, que permita aliviar la circulación por el Túnel Subfluvial “Raúl Uranga – Carlos Sylvestre Begnis” que las une actualmente. La propuesta técnica es que el puente concentre el tránsito pesado y el túnel el tránsito de vecindad.

La municipalidad de Paraná, principal actriz de este Consejo, recién aprobó su incorporación en el mes de noviembre de 2012, lo que da cuenta de la limitada actividad que contempló la iniciativa.

El principal tema de interés de la intermunicipalidad ha sido el manejo de la disposición final de residuos, dado que la ciudad capital posee hace largos años problemas sobre el particular.⁹¹³ Sin embargo, los otros proyectos no serían considerados y el Consejo sólo mantiene su existencia nominal.

2.3.2. Consorcio de Economía Social Paraná Centro

Esta intermunicipalidad está integrada por las municipalidades de Cerrito (4.365 hab.), María Grande (6.873 hab.), Tabossi (1.056 hab.) y Viale (7.638 hab.), y las juntas de gobierno de Estación el Pingo (931 hab.), Estación Sosa (608 hab.) con el fin de administrar microcréditos para emprendimientos sociales.

Se constituyó jurídicamente en noviembre de 2012 y dada su carácter financiero, su presidencia inicial recayó en un funcionario técnico.⁹¹⁴ Los fondos iniciales fueron aportados por el Ministerio de Desarrollo Social provincial y a la fecha continúa funcionando.

2.3.3. Mancomunidad Tierra de Palmares

Más allá de su denominación equívoca, esta comarca se inició con firma de una Carta de Intención el 21 de diciembre de 2007. Inicialmente estuvo conformada por los municipios de Colón (19.288 hab.), San José de Feliciano (8.958 hab.), Ubajay (1.547 hab.) y Villa Elisa (8.531 hab.), y posteriormente en el año 2008 se incorporaron las

⁹¹³El gobierno provincial anunció ya en 2012 su disposición para aportar los recursos necesarios para la compra de un nuevo predio en las afueras de la ciudad. En abril de 2014, el Juzgado Civil y Comercial Nº 8 de la provincia impuso una orden judicial para que la municipalidad iniciara un relevamiento, clasificación y diagnóstico de los micro-basurales existentes para su limpieza y erradicación. Otra exigencia fue imponer dieciocho meses procediera el traslado y reubicación del lugar de disposición final de los residuos sólidos urbanos, a un predio fuera del ejido urbano de la ciudad. La municipalidad cumplió parcialmente la orden, inaugurando una planta de clasificación y tratamiento de residuos con una inversión equivalente a los dos millones de euros; con ello, la justicia entendió que la comuna había avanzado a paso firme en la resolución de la demanda, dejó en suspenso la deuda acumulada y la aplicación de nuevas multas, aunque el problema de la disposición final de residuos no se ha solucionado a la fecha.

⁹¹⁴ El Director de Ingresos Públicos de la Municipalidad de Viale.

municipalidades de General Campos (2.810 hab.) y San Salvador (11.237 hab.) y la Junta de Gobierno del Pueblo Liebig (770 hab.). Como antecedente, en 1998 se había firmado un Convenio de Cooperación e Integración Regional entre los municipios fundadores; y en 2004, un convenio que originó la Microrregión Turística Tierra de Palmares⁹¹⁵, que promovió la vinculación entre los funcionarios de turismo de estos gobiernos locales.

Esta es una asociación de municipios constituida para la ejecución de proyectos estratégicos productivos, de obras y servicios públicos, ambientales, industriales, administrativos, turísticos y culturales⁹¹⁶. También se ha desarrollado actividades

⁹¹⁵ A los gobiernos locales que hoy integran la Mancomunidad Tierra de Palmares se sumaban las Juntas de Gobierno de Arroyo Barú (632 hab.), Colonia Hocker (98 hab.), Colonia San Anselmo (318 hab.) y La Clarita (556 hab.).

⁹¹⁶ Según una gacetilla de prensa, fueron sus objetivos: “representar al conjunto de los municipios que lo integran ante otros municipios, organismos intermunicipales, gobiernos de provincia y nación, en cuestiones relativas al proceso de integración; generar un ámbito de estudio y debate para el desarrollo de proyectos estratégicos, productivos, de obras y servicios públicos, ambientales, industriales, administrativos, turísticos y culturales, entre otros, para la región; la coordinación de equipos técnicos intermunicipales para abordar problemáticas afines y la armonización de las legislaciones locales; organizar foros y seminarios relacionados a temas inherentes a la integración municipal y al fortalecimiento regional; la promoción del hermanamiento con otras regiones municipales, nacionales y extranjeras; promover un plan de desarrollo estratégico para toda el área abarcada por los municipios integrantes del Ente; incentivar el tratamiento común de toda aquella problemática que por su naturaleza carezca de solución local, o donde la solución local pueda afectar a la totalidad o algunos integrantes del Ente; analizar y planificar en escala regional y micro regional el desarrollo sostenible para el mejoramiento socio-económico de los municipios que integran el Ente; diseñar y ejecutar programas de capacitación destinados a los funcionarios y agentes de los municipios partes; fomentar activamente la promoción de las ventajas económicas comparativas del territorio correspondiente a la asociación intermunicipal, a fin de generar radicaciones industriales y de servicios que generen puestos de trabajo estables; trabajar en el estudio y análisis de todos los temas vinculados a los municipios que sean de interés común y de su competencia, pudiendo ser los mismos de alcance local, regional, provincial o nacional; promover e incentivar la participación de la comunidad en todos aquellos temas vinculados a la integración de los municipios parte; proponer la incorporación de representantes del Ente ante organismos nacionales o provinciales con competencia sobre políticas públicas que afecten la región integrada por los municipios parte con el fin de lograr mecanismos de gestión efectiva; promover el incremento de la recaudación municipal mediante la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales que faciliten el cumplimiento de obligaciones fiscales; incentivar la coordinación de políticas públicas municipales, provinciales y nacionales con el fin de resolver de manera eficaz problemas de transporte de personas y mercaderías, controles bromatológicos, tránsito y seguridad vial, protección civil, carencia de trabajo, contaminación ambiental, obra pública, y todo aspecto o problemática que exceda el ámbito local de cada municipio parte; conformar un ente intermunicipal entre los municipios parte y aquellos que deseen adherir, que tenga por objeto ejecutar las políticas públicas aquí mencionadas, ya sea mediante acuerdos bilaterales o multilaterales”. En: www.colonnoticias.com.ar del 28/12/2010 (Fecha de consulta: 28/11/2013).

deportivas⁹¹⁷, de análisis del tratamiento final de residuos⁹¹⁸, de capacitación⁹¹⁹ y compras conjuntas⁹²⁰.

La forma jurídica es la de una asociación civil de bien público sin fines de lucro, integrada por los jefes comunales, lo que significará una debilidad para su funcionamiento. Su estatuto fue finalmente presentado en diciembre de 2010. Cuenta con un Coordinador General, que históricamente fue el secretario de Hacienda de la Municipalidad de Ubajay.⁹²¹

Históricamente la comarca tiene ciclos de mayor dinamismo y otras de cierta pasividad, cambios asociados a los liderazgos municipales y a los alineamientos políticos respecto del gobierno provincial. Inicialmente sólo participaban de las reuniones los presidentes municipales, los secretarios de gobierno y los de hacienda, sin un cronograma establecido ni una agenda con los temas a tratar. Desde septiembre de 2008 se dispusieron reuniones mensuales con la participación de todos los funcionarios locales, agrupándose por comisiones: al finalizar cada reunión se exponían las conclusiones y acuerdos alcanzados.

Paralelamente se realizaron talleres de capacitación y actividades en diversas áreas⁹²².

El principal proyecto de la Mancomunidad ha sido el mantenimiento, en el acceso al Parque Nacional El Palmar⁹²³, de un Centro de Informe y Servicios Turísticos⁹²⁴. En él se

⁹¹⁷ La organización conjunta de los Juegos Deportivos Entrerrianos, la organización de torneos Intercolegiales y el dictado de capacitación y asistencia técnica en diferentes disciplinas. Los encuentros de los funcionarios municipales del área deportiva son rotativos y se realizan con una frecuencia de quince días.

⁹¹⁸ Con apoyo del gobierno provincial, se elaboraron los planes de manejo de residuos de todos los

⁹¹⁹ Junto a la Universidad Nacional de Entre Ríos se desarrolló el proyecto “Integración socio productiva, cultural e institucional a través del turismo para el desarrollo local en la provincia de Entre Ríos”, que brindó capacitación destinadas a la elaboración de productos alimenticios artesanales.

⁹²⁰ Las municipalidades obtuvieron recursos del programa “Abrigo” del Ministerio de Salud y Acción Social de la provincia de Entre Ríos y encararon la realización de compras conjuntas de frazadas y ropa de cama. Esto generó la elaboración de Ordenanzas de Compra Conjuntas.

⁹²¹ El contador Eduardo Gutiérrez. Cuando debió abandonar su cargo en 2011, porque el Partido Justicialista perdió la gobernación, continuó informalmente esa tarea desde su posición de coordinador de Desarrollo Local de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande.

⁹²² El doctorando desarrolló uno de estos talleres, “Reflexiones sobre el Asociativismo Intermunicipal”, dictado en la ciudad de Ubajay el 17 de julio de 2009.

⁹²³ Este parque nacional fue creado con el objetivo de conservar un sector representativo de palmares de la variedad yatay. Ocupa una superficie de 8.500 ha. Por su relativa cercanía a las grandes ciudades de la región centro, es uno de los más visitados del país.

⁹²⁴ Se construyó a partir de un convenio establecido entre la Secretaria de Turismo de la Nación, la Administración de Parques Nacionales, el gobierno provincial y la Municipalidad de Ubajay, además cuenta con los aportes económicos de la mancomunidad de municipios.

ofrece información turística de todos los municipios. También la Mancomunidad ha tenido un stand institucional en los principales eventos de promoción turística al nivel nacional, como la Feria Internacional de Turismo, el Encuentro Internacional de Turismo ⁹²⁵ y la muestra Caminos y Sabores, así como en las distintas fiestas nacionales y regionales⁹²⁶. También se han realizado caravanas de promoción turística con el objetivo de difundir las actividades turísticas y culturales⁹²⁷.

Con fondos provenientes del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, se desarrolló el portal en Internet⁹²⁸, con el fin de mejorar la información actualizada del destino turístico micro regional. Respaldadas por la comarca, la municipalidad de Ubajay y la junta de gobierno de Pueblo Liebig postularon para incorporarse al Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE)⁹²⁹.

La evaluación y seguimiento de cada una de las actividades llevadas a cabo es efectuada por las comisiones temáticas que llevan adelante los funcionarios de los distintos gobiernos locales, que luego notifican a los alcaldes acerca de lo realizado.

La constitución de este ente ha permitido los intercambios de información, de experiencias, de formas de organización y puesta en marcha de actividades conjuntas que han favorecido el desarrollo de la región. Además ha permitido gestionar asistencia económica y financiera para desarrollar emprendimientos productivos, turísticos y sociales comunes. También ha posibilitado gestionar ante las autoridades locales, provinciales, nacionales la obtención de subsidios, donaciones, becas y préstamos para invertir en equipamientos.

Tierra de Palmares sigue funcionando actualmente aunque con un bajo nivel de interacción. No obstante ello, es reconocido como un caso exitoso en materia de intermunicipalidad para la promoción turística.

⁹²⁵ Encuentro Internacional de Turismo.

⁹²⁶ En la Fiesta Nacional de la Colonización en San José de Feliciano; en la Exposición y Fiesta Nacional del Arroz, en San Salvador; en la Fiesta Provincial del Yatay, en Ubajay; en la Fiesta Provincial del Taípero, en General Campos; y en la Fiesta Nacional de la Identidad y del Patrimonio, en Colón.

⁹²⁷ En las ciudades uruguayas de Paysandú, Salto, Montevideo, Trinidad, San José y Mercedes; también en ciudades de Santa Fe -como Esperanza y Rafaela- y Buenos Aires –en los municipios de Tigre, Vicente López, San Isidro, Campana y Zárate.

⁹²⁸ www.tierradepalmares.com

⁹²⁹ El PROFODE tiene como propósito fundamental disparar procesos de desarrollo en destinos turísticos emergentes; su implementación se enmarca en la estrategia de direccionamiento de flujos turísticos para el crecimiento equilibrado de la actividad en el territorio nacional, observando una clara correspondencia con otros programas.

2.3.3. Micro Región del Centro Entrerriano

Esta intermunicipalidad estuvo integrada por las municipalidades de General Campos (2.810 hab.), San Salvador (11.237 hab.), Ubajay (1.547 hab.) y Villaguay (29.103 hab.). No hemos podido obtener datos sobre su funcionamiento, pero una encuesta que aplicamos en 2006 mostraba que la misma estaba ya inactiva.

2.3.4. Micro Región del Centro Sur Entrerriano

Esta intermunicipalidad estuvo integrada por las municipalidades de General Campos (2.810 hab.), General Galarza (3.964 hab.), Gobernador Mansilla (1.812 hab.), Maciá (5.260 hab.) y Rosario del Tala (12.747 hab.). Se creó en abril de 2005, orientada al desarrollo productivo, y su dinámica de funcionamiento era calmada, con reuniones semestrales.

Nació como una emulación de la Micro Región del Sur de Entre Ríos, con el apoyo del gobierno provincial –por medio del programa Municipios Productivos-, pero la misma no prosperó.

2.3.5. Micro Región Corredor del Paraná

Esta microrregión estuvo integrada en 2004 por las municipalidades de Cerrito (4.365 hab.), Crespo (17.465 hab.), Hasenkamp (4.214 hab.), Libertador San Martín (5.015 hab.), María Grande (6.873 hab.), Piedras Blancas (1.268 hab.), San Benito (6.466 hab.), Seguí (3.398 hab.), Tabossi (1.056 hab.), Viale (7.638 hab.) y Villa Urquiza (624 hab.). Sólo se reunió en dos oportunidades: en la primera se rubricó un acta acuerdo de constitución y en la segunda se evaluaron temas políticos.

2.3.6. Microrregión Crespo y Aldeas

Esta intermunicipalidad reúne desde el 1 de agosto de 2013 a la municipalidad de Crespo (17.645 hab.) y las juntas de gobierno de Aldea Jacobi, Aldea San Rafael (368

hab.), Aldea Santa Rosa (64 hab.), Aldea San Juan (367 hab.), Aldea San Miguel⁹³⁰, Colonia Merou (245 hab.), Colonia Reffino⁹³¹, Estación Camps (538 hab.) General Racedo (648 hab.) y Villa Gobernador Etchevehere (370 hab.), todas ubicadas en un radio de 15 kilómetros desde el centro crespense. La agencia local de extensión rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el I Instituto Tecnológico Universitario de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, la cooperativa La Agrícola Regional y el Centro Comercial, Industrial y Agropecuario de Crespo también participan asociados a la iniciativa.

El proceso microrregiones se pensó para armonizar la dinámica territorial en torno a la ciudad de Crespo, rodeada de un gran número de pequeñas colonias rurales. Entre los temas se priorizó el mantenimiento de los caminos rurales, el control de la contaminación ambiental por efectos de los agroquímicos, la promoción turística y el apoyo de los profesionales de la municipalidad crespense a las juntas gubernamentales.

2.3.7. Microrregión de Municipios Productivos –también denominada Micro Región del Departamento Concordia o Microrregión del Norte Entrerriano-

Esta intermunicipalidad informal estuvo integrada desde 2005 por las municipalidades de Colonia Ayuí (366 hab.), Concordia (138.099 hab.), Estancia Grande (352 hab.), La Criolla (1.307 hab.), Los Charrúas (2.581 hab.) y Puerto Yerú (1.070 hab.). La iniciativa contó con el apoyo del Programa Municipios Productivos de la Secretaría de la Producción del gobierno provincial.

El proyecto más importante fue el incremento de la producción hortícola intensiva, su congelado en una planta industrial instalada en el Parque Industrial de Concordia⁹³² y su comercialización en el extranjero, que contó con el apoyo financiero del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. No obstante esto, los gobiernos locales mostraron indolencia en el cumplimiento de los compromisos, motivados en un bajo nivel de interacción.

⁹³⁰ Sólo cuenta con población rural dispersa

⁹³¹ *Idem*

⁹³² La Cooperativa Trento Salto Grande, que estaba asociada con capitales italianos.

También se desarrolló un proyecto de apoyo a productores arandanedos y se evaluó una intervención sobre el sector lechero regional, aunque no se llevaría adelante.

La microrregión funcionó hasta 2007, cuando el cambio de autoridades en la municipalidad de Concordia significó el fin de la iniciativa.

2.3.8. Micro Región del Sur de Entre Ríos

Fue constituida por las municipalidades de Aldea San Antonio (791 hab.), Gilbert (829 hab.), Larroque (5.435 hab.) y Urdinarrain (7.525 hab.) en abril de 2004 con un subsidio de capacitación del Instituto Federal de Asuntos Municipales, adscripto al Ministerio del Interior de la Nación. El equipo técnico que la llevó adelante provenía de la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de la Provincia de Córdoba (ADESUR), que buscó trasladar estérilmente sus proyectos y dinámica de funcionamiento.

Su creación se realizó mediante un acta-acuerdo refrendada posteriormente por los concejos deliberantes. El proceso de conformación duró aproximadamente diez meses, llevándose a cabo doce encuentros –bajo el formato de audiencias públicas- con distintos actores territoriales. En los mismos se elaboraron conjuntamente los objetivos, las prioridades y las acciones más importantes a desarrollar en el corto y mediano plazos. No obstante ello, la dinámica de los funcionarios y los intendentes de las cuatro municipalidades fue algo lenta, pues se desarrollaban reuniones trimestrales.

La microrregión definió tres ejes de trabajo: el asociativismo y la complementariedad municipal; la generación de confianzas mutuas entre los diversos actores territoriales; y su internacionalización y su proyección internacional. Entre los logros del primer eje, se contaron el desarrollo de un circuito turístico –“Pueblos del Sur”- y de un sitio web⁹³³, ya desactivado. Entre los del segundo, la capacitación de dos centenares de habitantes en el marco del Programa Más y Mejor Trabajo⁹³⁴, la creación de la Agencia Micro Regional de Empleo, el desarrollo de diez talleres de capacitación, la constitución de una base única de datos empresariales y la participación conjunta en

⁹³³ www.microsurenterrios.gov.ar

⁹³⁴ Este fue un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de capacitación laboral.

ferias regionales; entre los del tercero, la organización de una misión internacional a la región italiana del Véneto en 2004, el aporte de becas de intercambio para jóvenes italianos y la recepción de empresarios vénetos en la región(CHECURA, P. GONZÁLEZ, M. ALTSCHULER, B 2009: 14-16).

Entre los problemas identificados, se contaron, en primer lugar, el cambio de autoridades en el Instituto Federal de Asuntos Municipales de la Nación que dejó sin efecto el apoyo financiero a microrregión, afectando tanto su internacionalización⁹³⁵ como el sostén económico de los consultores; si bien se logró apoyo de otros organismos nacionales, sería para proyectos productivos y ya no más para el sostenimiento de la dinámica institucional. Uno segundo fue la debilidad de los actores territoriales y su capacidad para liderar un proceso de desarrollo, incluyendo su falta de articulación interinstitucional, la inexistencia de alianzas estratégicas y su incapacidad de financiar por completo sus proyectos planteados. Por último, la debilidad del Estado para administrar eficazmente la dimensión institucional del desarrollo local.(CHECURA, P. GONZÁLEZ, M. ALTSCHULER, B 2009: 16-17).

La vida de esta microrregión fue breve, estimándose su fin en el año 2006.

2.3.9. Micro Región Paseo de las Colonias y Sus Barrancas

En junio de 2013 las juntas de gobierno de Aldea Santa María (269 hab.) y Curtiembre (681 hab.) y las municipalidades de Bovril (7.608 hab.), Cerrito (4.365 hab.), Hasenkamp (4.214 hab.), Piedras Blancas (1.608 hab.) y Villa Hernandarias (4.604 hab.) comenzaron sus reuniones regulares con el fin de potenciar el turismo en la región, ubicada al norte de la capital provincial. Poco después se sumaron las municipalidades de La Paz (25.808 hab.), María Grande (7.694 hab.), Santa Elena (17.883 hab.), Villa Urquiza (624 hab.) y la junta de gobierno de Pueblo Brugo (590 hab.), pudiendo observarse que muchos de estos formaban parte de la Microrregión Paraná Medio. El 6 de agosto de ese año estas municipalidades firmaron un convenio creando esta intermunicipalidad. Los gobiernos locales se propusieron crear un ente autárquico y asignarle mensualmente una cuota.

⁹³⁵ Se canceló el financiamiento de la misión a la región del Véneto, que debió ser absorbido totalmente por las municipalidades.

Esta microrregión no nació espontáneamente sino que fue promovida por el Ministerio de Turismo de la provincia, que inclusive, antes de su constitución, había obtenido financiamiento del Ministerio de Turismo de la Nación para montar una incubadora de empresas turísticas en la región, amén de aportar recursos del Tesoro provincial.⁹³⁶ La iniciativa fue canalizada técnicamente por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

A la fecha sigue funcionando.

2.3.10. Microrregión Paraná Medio

El 24 de febrero de 2012 se firmó el convenio de creación de esta intermunicipalidad, integrada por las municipalidades entrerrianas de Bovril (8.790 hab.), La Paz (25.808 hab.), Piedras Blancas (1.767 hab.), San José de Feliciano (12.084 hab.), San Gustavo (1.618 hab.), Santa Elena (17.883 hab.); las juntas de gobierno de El Solar, San Carlos y Colonia Bertozzi (534 hab.); Las Toscas, Ombú y San Ramírez (323 hab.) y Saucecito (187 hab.); y la municipalidad correntina de Esquina (26.399 hab.). Luego se incorporaron otras municipalidades entrerrianas como las de Hasenkamp (4.925 hab.), María Grande (7.694 hab.), Victoria (31.348 hab.) y Villa Hernandarias (5.770 hab.); y las santafesinas de Garay y San Javier.

El principal objetivo fue promover el desarrollo económico regional, incluyendo la infraestructura y el turismo. También se exploraron otros temas como la seguridad vial, la separación y clasificación de residuos sólidos urbanos, el cuidado del medio ambiente, la organización de fiestas populares y la promoción del empleo, entre otros. El lobby también fue una de las actividades previstas.

Cabe consignar que el 13 de mayo de 2013 se estableció una reunión conjunta con la Microrregión del Sudeste Correntino y Noreste Entrerriano, la que hemos analizado en el capítulo correspondiente a la Región Noroeste Argentino.

La iniciativa tenía un coordinador, que recayó el secretario de Turismo de la municipalidad de La Paz.

⁹³⁶ El decreto provincial N° 2312/14 autorizó el pago de gastos de consultoría y asistencia técnica para la instalación de esa incubadora.

2.3.11. Microrregión Turística Caminos del Palacio

Fue integrada inicialmente por las municipalidades de Basavilbaso (9.005 hab.), Caseros (1.755 hab.), Concepción del Uruguay (64.954 hab.), Herrera (895 hab.), Pronunciamiento (892 hab.), Rosario del Tala (12.747 hab.), San Justo (1.093 hab.), Santa Anita (1.004 hab.) y Villa Mantero (1.578 hab.). Posteriormente se sumaron las juntas de gobierno de Líbanos (270 hab.) y Rocamora (596 hab.). En el centro de esta microrregión se encuentra el Palacio San José, uno de los sitios históricos más visitados del país.⁹³⁷

Sus reuniones cuentan con la participación de intendentes y los responsables de las áreas de deporte, turismo y cultura de los gobiernos locales que la componen.

Esta intermunicipalidad tiene una existencia nominal aunque no desarrolla acciones permanentes.⁹³⁸ Entre las acciones desarrolladas se cuentan la creación de una página web –ya desactivada-, la participación en ferias de turismo y la impresión de folletería común.

2.3.12. Microrregión Turística Paraná y sus Aldeas

Esta intermunicipalidad está integrada desde el 7 de mayo de 2013 por las municipalidades de Aldea Valle María (1.627 hab.), Crespo (17.465 hab.), Diamante (18.825 hab.), Libertador San Martín (5.015 hab.), Oro Verde (2.403 hab.), Paraná (235.967 hab.) y las juntas de gobierno de Aldea Brasileira (1.135 hab.), Aldea Protestante (805 hab.), Aldea Spatzenkutter (541 hab.), Colonia Ensayo (543 hab.) y Puerto General Alvear (554 hab.).

Está organizada como una asociación civil de bien público, sin fines de lucro, integrada por representantes municipales como de actores territoriales⁹³⁹. Su principal misión

⁹³⁷ Fue la residencia del primer presidente constitucional de Argentina, el general entrerriano Justo José de Urquiza (1853-1859). Originalmente estaba emplazado en una estancia de 2500 hectáreas. En uno de sus patios los convencionales constituyentes juraron en 1994 la Constitución Nacional.

⁹³⁸ Cabe consignar que el doctorando dictó para esta microrregión un taller de capacitación por pedido de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande el 4 de octubre de 2013. La participación de las municipalidades fue baja, pese a los esfuerzos de la entidad organizadora, que contaba con esta situación.

⁹³⁹ Su primera comisión estuvo integrada por una Coordinación titular, a cargo del representante municipal de Aldea Valle María, con la delegada de Aldea Protestante como suplente; un Secretaría,

fue implementar el plan estratégico de desarrollo turístico de la microrregión. Posee un Consejo de Administración y un Equipo Técnico Gerencial con la representación de todos los organismos vinculados a la actividad turística regional. Las actividades son las típicas de este tipo de microrregiones: el montaje de una página web, la participación en ferias de turismo⁹⁴⁰, la elaboración de circuitos turísticos y la elaboración de una señalética en común.

2.4. Otras iniciativas

El 25 de marzo de 2013, en la ciudad de Colón, treinta intendentes de municipalidades ribereñas del río Uruguay de las provincias de Entre Ríos y Corrientes acordaron conformar la Gran Liga de los Intendentes del Río Uruguay. El objetivo fue avanzar en la conservación de este río y del Acuífero Guaraní, proponiendo la constitución de un órgano trinacional entre Argentina, Brasil y Uruguay para fijar esas políticas. Las autoridades participantes rubricaron con sus firmas la Carta de Intención de Itá, documento surgido del anterior cónclave del Foro de Conservación que había funcionado en la homónima localidad brasileña. No obstante el impulso inicial, no volvió a desarrollarse esta iniciativa.

Debemos señalar que distintos municipalidades han firmado acuerdos de cooperación internacional: es el caso de la de Concordia y la comuna francesa de Villers-sur-Mer⁹⁴¹; la de La Paz con la intendencia municipal uruguaya de Durazno.

2.5. Iniciativas nonatas

La Liga de Intendentes Justicialistas de Paraná Campaña⁹⁴², integrada por los presidentes municipales de Crespo (17.465 hab.), Hasenkamp (4.214 hab.), María

a cargo del enviado de Diamante; una Tesorería a cargo de un funcionario de Crespo; un Encargado de Promoción, a cargo del representante de Paraná; y una Encargada de Relaciones institucionales, en manos de la delegada de Puerto General Alvear. Las vocalías recayeron en representantes de los gobiernos locales de Libertador San Martín, Oro Verde, Aldea Brasileira, Colonia Ensayo y Aldea Spatzenkuter. www.parana.com.ar noticia del 20/05/2013 (Fecha de consulta: 05/09/2015)

⁹⁴⁰ Como la Feria Internacional de Turismo de América Latina y la feria gastronómica Caminos y Sabores.

⁹⁴¹ El banquero Charles Adolphe Demachy construyó una villa, denominada Castillo de San Carlos, en Villers-sur-Mer, en 1871 y su hijo Eduard Demachy, un castillo homónimo en la ciudad entrerriana en 1888.

Grande (6.873 hab.), San Benito (6.466 hab.), Seguí (3.398 hab.), Viale (7.683 hab.) y Villa Hernandarias (4.604 hab.) tuvieron en agosto de 2012 una reunión con el fin de crear una mancomunidad para crear un relleno sanitario intermunicipal.

Un juzgado intermunicipal de faltas fue evaluado en junio de 2012 entre las municipalidades de Aldea Valle María (1.627 hab.), Cerrito (4.365 hab.) Libertador San Martín (5.015 hab.) y Oro Verde (2.403 hab.); se planteó la necesidad de arribar a un Código de Faltas único en materia de salubridad y tránsito como el primer paso a desarrollar. La iniciativa no prosperó y en febrero de 2014, estas municipalidades –con excepción de la de Cerrito- volvieron a plantearlo, consultándose a la Secretaría de Justicia entrerriana sobre la posibilidad de avanzar sobre la misma sin afectar las competencias provinciales. Sin embargo, el mismo no se constituyó a la fecha.

Otra experiencia fue la desarrollada por presidentes municipales del Departamento Uruguay⁹⁴³. El proyecto promovido por la Municipalidad de Caseros (1.755 hab.) promovía la idea de un juez con dos secretarios, uno de ellos con residencia permanente en el juzgado y otro itinerante entre las distintas localidades.

El juzgado Regional de Faltas de la Ciudad de Concordia entenderá en el juzgamiento de las faltas, infracciones contravenciones que se cometan en el Municipio de Concordia o en zonas que tenga jurisdicción la Municipalidad.

3. Santa Fe

Esta jurisdicción tiene una extensión de 133.007 km² y limita al Norte con la provincia de Chaco, al Oeste con las de Santiago del Estero y Córdoba, al Este con las provincias de Corrientes y Entre Ríos y al Sur, con la provincia de Buenos Aires. En 2010 tenía 3.000.701 habitantes, el 8,27 % de los habitantes del país, siendo la tercera jurisdicción más poblada (INDEC 2013). La capital provincial es la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, con 391.231 habitantes.

⁹⁴² Tal la denominación del área rural del departamento donde se asienta la capital provincial.

⁹⁴³ Integrado por las municipalidades de Basavilbaso, Concepción del Uruguay, Caseros, Colonia Elía, Herrera, Primero de Mayo, Pronunciamiento, San Justo, Santa Anita y Villa Mantero, y las juntas de gobierno de Arroyo Gená, Estación Líbaros, Las Moscas, Rocamora, San Cipriano, Tala y Villa San Marcial.

El sistema municipal es uno de los más longevos del país: la Constitución vigente rige desde 1962 y se cuenta entre aquellas tres que no reconocen la autonomía municipal.⁹⁴⁴ Santa Fe se encuentra dividida en 19 departamentos y cuenta con 51 municipalidades y 311 comunas. Las primeras se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756, sancionada en 1986, y las segundas por la Ley Orgánica de Comunas N° 2.439, aprobada en 1935.

Son municipalidades aquellos centros urbanos con una población mayor a diez mil habitantes⁹⁴⁵, que se dividen en dos categorías: de primera, aquellas con más de doscientos mil habitantes –actualmente, sólo las de Santa Fe y Rosario–; y de segunda, las restantes. Las comunas son centros urbanos que cuentan un mínimo de quinientos habitantes.⁹⁴⁶

Cada Municipalidad se compondrá de un Concejo Municipal⁹⁴⁷ y de un Departamento Ejecutivo. El primero se compone de miembros elegidos directamente: las municipalidades de segunda categoría elegirán seis concejales correspondientes a sus primeros veinte mil habitantes y uno por cada quince mil habitantes o fracción no inferior a cinco mil; las de primera categoría por los primeros doscientos mil habitantes elegirán 18 concejales, a los que se agregará uno por cada treinta mil habitantes o fracción no inferior a quince mil. Los mandatos de los concejales durarán cuatro años y se renuevan en elecciones de medio término. El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un funcionario con el título de Intendente Municipal, electo en elección directa y a simple pluralidad de sufragio, y dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones.

La administración de una comuna está a cargo de una Comisión Comunal elegida por la comunidad; adicionalmente, se elige una Comisión de Contralor de Cuentas, a cargo

⁹⁴⁴ Junto con las de Buenos Aires y Mendoza. En la provincia se han presentado varios proyectos de ley y que, entendiendo que el texto constitucional lo incorpora implícitamente, trataron de reglamentar la autonomía por la vía legislativa. Ello ha ocurrido por última vez el 22 de julio de 2010, cuando el Senado provincial aprobó con media sanción el otorgamiento de la autonomía municipal para las municipalidades de Rosario y Santa Fe de la Vera Cruz. Sin embargo, la oposición del gobierno provincial impidió su tratamiento en la Cámara de Diputados, donde el gobernante Frente Progresista tenía mayoría.

⁹⁴⁵ Este límite mínimo de población es el más alto de todas las provincias argentinas, lo que explica el pequeño número de municipalidades y, comparativamente, la gran cantidad de gobiernos locales no municipales.

⁹⁴⁶ Una Comuna puede transformarse en una Municipalidad de poseer más de diez mil habitantes censados y una ley aprobado por la Legislatura provincial.

⁹⁴⁷ Tal la denominación en la provincia del Honorable Concejo Deliberante.

del control del gasto comunal. La Comisión Comunal se compone de tres miembros titulares⁹⁴⁸ cuando no alcanzan una población de mil quinientos habitantes, y de cinco miembros⁹⁴⁹ cuando superan esa población. Todos poseen un mandato de dos años y eligen un presidente –que ejerce las funciones propias de un alcalde-, un vicepresidente y un tesorero. La Comisión de Contralor de Cuentas estará compuesta por tres miembros, durando también dos años en sus mandatos.

En términos demográficos, la provincia tiene dos grandes municipalidades, las de Rosario (948.312 hab.) y la de Santa Fe de la Vera Cruz (391.231 hab.), cada una de las cuáles es cabecera de un área metropolitana de mayor tamaño⁹⁵⁰; sólo cinco municipalidades tienen más de cincuenta mil habitantes. La comuna más pequeña es la de Colonia Iturraspe –que no debe confundirse con su homónima cordobesa-, que posee 23 habitantes.

La ley 7.457, sancionada en julio de 1975 y modificada por la ley Nº 8.437 de 1979, regula las relaciones fiscales entre la provincia y las municipalidades. En relación con la distribución primaria, la Provincia adopta un sistema de discriminación, en el que cada ingreso coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico. Del total de la coparticipación federal recibida por la provincia, el 8% se reparte entre las municipalidades⁹⁵¹, el 3% del resto de la coparticipación entre las comunas⁹⁵² y otro 3% del resto a las municipalidades de Rosario y Santa Fe de la Vera Cruz. En conclusión, por ley, los gobiernos locales santafecinos reciben el 13,4372% del total de coparticipación federal. Respecto del impuesto sobre los ingresos brutos, la provincia participará a las municipalidades y comunas el 90% de la recaudación⁹⁵³. El

⁹⁴⁸ Se eligen dos consejeros por la lista electoral más votada y uno por la segunda.

⁹⁴⁹ Tres miembros por la lista más sufragada y dos por la segunda.

⁹⁵⁰ El Gran Rosario es el aglomerado urbano surgido como consecuencia de la expansión urbana de esa ciudad sobre una superficie de 589 km², integrada por las municipalidades de Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Puerto General San Martín, Roldán, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez y las comunas de Alvear, Arroyo Seco, General Lagos, Ibarlucea, Pueblo Esther, Ricardone y Soldini. El Gran Santa Fe es el aglomerado urbano formado por la conurbación de la ciudad capital de la provincia con las comunas de Arroyo Leyes, Monte Vera y Sauce Viejo, y las municipalidades de Recreo, San José del Rincón y Santo Tomé; su población era de 490.171 habitantes.

⁹⁵¹ La distribución secundaria se realiza en 40% según la población; 30% según los recursos propios del municipio o comuna y 30% en partes iguales. La misma fórmula se utiliza para la distribución entre las ciudades de Rosario y Santa Fe de la Vera Cruz.

⁹⁵² El 80% según la población y el 20% en partes iguales es la fórmula de distribución secundaria de estos fondos.

⁹⁵³ Se utiliza la misma distribución secundaria que para los ingresos de coparticipación municipal.

impuesto inmobiliario se distribuye participando el 50% a los municipios y comunas⁹⁵⁴ y aquel a los automotores, el 90% de lo recolectado⁹⁵⁵. El impuesto de sellos no es coparticipable a los entes locales.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia de Santa Fe

La Constitución provincial de 1962 no posee referencias respecto de la intermunicipalidad. Tampoco la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756⁹⁵⁶ ni la Ley Orgánica de Comunas N° 2.439.

Más allá que las propuestas de ley reglamentaria de la autonomía municipal incorporaron la intermunicipalidad, en 2007 el diputado justicialista Darío Scataglini⁹⁵⁷ presentó un proyecto de ley específico que, en su artículo 1, señalaba *“Los Municipios y Comunas podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y constituir organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines, pudiendo celebrar convenios intermunicipales de asociación y cooperación para la realización de actividades de interés común propias de su competencia legal”*; adicionalmente, incorporaba en su articulado *“podrán celebrar acuerdos con el Estado Provincial, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes, así como también formar parte de entidades de carácter provincial, nacional o internacional que tengan por finalidad la cooperación y promoción municipales”*.⁹⁵⁸ El mismo fue aprobado por la Cámara de Diputados provincial aunque no tendría tratamiento en el pleno senatorial.

⁹⁵⁴ La distribución: el 80% en forma directamente proporcional a la emisión del Impuesto Inmobiliario total para cada jurisdicción y el 20% en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción.

⁹⁵⁵ El 60% de lo recaudado es acreditado automáticamente en la cuenta corriente de la municipalidad o comuna donde se encuentre registrado el vehículo e ingresa a sus Rentas Generales; y el 30% restante es acreditado automáticamente en una cuenta especial habilitada al efecto por el Poder Ejecutivo provincial, quien lo distribuye quincenalmente entre todas las municipalidades y comunas.

⁹⁵⁶ En abril de 2005, el ex gobernador Jorge Obeid (2003-2007) envió a la Legislatura provincial un proyecto de reforma de esta ley (Mensaje N° 2.911) que, en su punto 4 apartado f) incluía *“La facultad de celebrar acuerdos con otros Municipios y Comunas a los fines de conformar con la aprobación del Gobierno de la Provincia regiones metropolitanas para la prestación de servicios realización de obras públicas cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”*. Sin embargo, este proyecto no tuvo tratamiento legislativo favorable.

⁹⁵⁷ Luego se sumarían a la iniciativa sus compañeros de bloque Gustavo Dehesa y Julia Peraresi de Álvarez.

⁹⁵⁸ Publicado en el diario EL Litoral el 18 de mayo de 2007.

3.3. Iniciativas intermunicipales

3.3.1. Agencia de Desarrollo Regional del Centro Sur Santafesino

Esta agencia de desarrollo intermunicipal fue creada en 2008 involucrando a las municipalidades de Carcarañá (16.432 hab.), Casilda (35.058 hab.), Cañada de Gómez (29.824 hab.) y las comunas de Bustinza (1.532 hab.), Chabás (7.180 hab.), Correa (6.020 hab.), Fuentes (3.521 hab.), Luis Palacios (1.035 hab.) y Pujato (3.699 hab.). Su sede funciona en la más grande de las localidades, Cañada de Gómez.

La misma se encuentra funcionando hasta el presente, integrando la Red Provincial de Agencias de Desarrollo Regional. Desarrolla las actividades propias de ese tipo de instituciones, como la asignación de micro-créditos⁹⁵⁹ y la asistencia técnica a la economía social y las pequeñas y medianas empresas.

3.3.2. Asociación para el Crecimiento y Desarrollo del Norte Santapecino (ACreNeS)

Esta asociación de promoción del desarrollo económico regional se creó en 1998 entre las comunas de Arroyo Ceibal (1.305 hab.), El Rabón (1.896 hab.), El Sombrerito (1.168 hab.), Florencia (7.868 hab.), Ingeniero Chanourdié (1.072 hab.), Lanteri (2.559 hab.), Las Garzas (1.779 hab.), San Antonio de Obligado (2.837 hab.), Tacuarendí (3.067 hab.), Villa Ana (3.382 hab.), Villa Guillermina (4.937 hab.) y las municipalidades de Las Toscas (12.705 hab.) y Villa Ocampo (19.026 hab.). Se orientó casi exclusivamente al apoyo a la actividad azucarera, aunque inicialmente se había previsto que también lo hiciera con la algodónera.

En 2002 la asociación tomó responsabilidad de la zafra azucarera regional y canalizó el apoyo nacional a la actividad⁹⁶⁰, pero su resultado financiero fue negativo; desde entonces, esta intermunicipalidad cargó con deudas millonarias y demandas ante la Justicia. Igualmente administraba una cartera de créditos a productores, que resultó irrecuperable.

⁹⁵⁹ Como el Fondo Rotatorio de Agricultura promovido por el gobierno provincial.

⁹⁶⁰ Mediante una asignación de Aportes del Tesoro Nacional que realizó el Ministerio del Interior de la Nación.

En noviembre de 2009, ACreNeS fue intervenida por serias irregularidades administrativas –no existían balances desde 2003 a esa fecha y no existían actas de reuniones⁹⁶¹ desde 2004, aunque otras fuentes informaron que no se realizaban desde 2001-. Desde entonces, se ha mantenido en un limbo jurídico.

En su rol de prestamista, fue reemplazada por la Asociación para el Desarrollo Regional del Sur del Departamento Obligado y Norte del Departamento San Javier, que también canaliza el apoyo financiero del gobierno provincial a la actividad azucarera.

3.3.3. Asociación para el Desarrollo Regional del Sur del Departamento Obligado y Norte del Departamento San Javier –conocida por la sigla ADERR-

Esta asociación cuando un grupo presidentes comunales e intendentes municipales del departamento General Obligado, en el norte de la provincia, se reunieron en los primeros meses de 1994 creando la Comisión de Municipios y Comunas (COMUCO). El objetivo principal de estas reuniones era tratar los problemas comunes de todo el departamento, una región de 690.000 hectáreas históricamente ocupada con la ganadería vacuna aunque en los últimos años se ha desarrollado la agricultura.

Para mediados del año siguiente decidieron darle forma a la Asociación para el Desarrollo Regional, fundada el 14 de junio de 1.995, con personería jurídica otorgada en diciembre del mismo año N° 771/95.

A diferencia de otras iniciativas, tiene un carácter público-privado, aunque diferenciándose entre los socios activos –los gobiernos locales- y los adherentes –las organizaciones no gubernamentales. La integran las comunas de Arroyo Ceibal (1.305 hab.), Berna (824 hab.), Colonia Durán (855 hab.), El Arazá (690 hab.), Guadalupe Norte (12.57 hab.), Ingeniero Chanourdié (1.072 hab.), Lanteri (2.559 hab.), La Sarita (1.729 hab.), Las Garzas (1.779 hab.), Los Laureles (1.519 hab.), Nicanor Molina (793 hab.) y Romang (8.543 hab.); y las municipalidades de Avellaneda (25.995 hab.), Malabrigo (7.339 hab.) y Reconquista (73.293 hab.). Entre los socios adherentes se cuentan el Centro Industrial y Comercial de Avellaneda; el Centro Industrial y Comercial del Litoral Norte de Reconquista; el Centro Industrial y Comercial de Malabrigo; el Centro de Empresarios de Romang; la Cooperativa Agropecuaria de

⁹⁶¹ Estaba previsto que fueran reuniones mensuales de los intendentes y funcionarios municipales.

Malabrigo Ltda.; la Unión Agrícola de Avellaneda Cooperativa Limitada; la Unión Agrícola de Romang; la Cooperativa Limitada; y la Sociedad Rural de Reconquista. En sus actividades también participan la delegación local del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe. La Asociación tiene una Comisión Directiva que está compuesta por un presidente, un secretario, un tesorero, dos vocales –todos estos líderes de gobiernos locales-y dos síndicos, uno titular y uno suplente –ambas en manos del sector no gubernamental-. Los miembros duran dos años en su cargo, sin posibilidades de reelección.

3.3.2. Cadena de la Costa Región Centro

Esta mancomunidad turística está integrada por las comunas de Cayastá (4450 hab.), Helvecia (7.994 hab.), Santa Rosa de Calchines (6.268 hab.) y Sauce Viejo (8.123 hab.) y las municipalidades de Coronda (18.115 hab.), San Javier (16.449 hab.), Santa Fe de la Vera Cruz (391.231 hab.) y Santo Tomé (66.133 hab.). Nació en 2009 para potenciar el turismo en la región norte de la ciudad de Santa Fe de la Verá Cruz, históricamente la más deprimida de la provincia, y luego se incorporaron las municipalidades más importantes del área metropolitana de la ciudad capital. Desarrollan actividades de difusión turística en ferias provinciales.

3.3.3. Consorcio Caminero de Mejoramiento de Transitabilidad Ruta Provincial 70

Esta mancomunidad comenzó a funcionar el 9 de agosto de 2000, integrada por las comunas de Bella Italia (1.347 hab.), Coronel Fraga (458 hab.), Franck (5.505 hab.), Humboldt (4.738 hab.), Presidente Roca (1.046 hab.), San Antonio (412 hab.), Vila (1.679 hab.) y las municipalidades de Esperanza (42.082 hab.) y Rafaela (92.945 hab.). Surgió como un sistema innovador a partir del cual los gobiernos locales ubicados a la vera de las rutas provinciales N° 70⁹⁶² y 6⁹⁶³, se harían cargo mediante el cobro de peajes, del mantenimiento de estas rutas.

⁹⁶² Es una carretera pavimentada de 122 kilómetros de jurisdicción provincial ubicada en el centro provincial que la atraviesa de este a oeste casi totalmente; comienza en la ruta nacional N° 11, al norte de la capital santafecina y finaliza en el límite con la provincia de Córdoba en cercanías de la comuna de Coronel Fraga.

El contrato que posee esta intermunicipal con el gobierno provincial vence en 2015, aunque se duda de su continuidad: no se ha logrado alcanzar los objetivos fundacionales propuestos de mejoramiento vial y la opinión regional cuestiona la calidad del servicio prestado.

3.3.4. Consorcio Caminero Ruta 33

Esta comarca nació en 2005 integrada por las comunas de Amenábar (1.821 hab.), Chovet (2.383 hab.), Elortondo (6.064 hab.), Lazzarino (461 hab.) y Murphy (3.795 hab.), y las municipalidades de Casilda (35.058 hab.), Firmat (19.917 hab.), Rufino (18.980 hab.), Venado Tuerto (76.432 hab.). Pese a que su denominación podría llevar a equívocos, por similitud con otros homónimos, nació como una comarca orientada a la promoción económica regional. Su nombre hizo referencia al mal estado de la carpeta asfáltica de la ruta nacional 33⁹⁶⁴, una de los principales problemas que alteraban el desarrollo de la zona sur provincial, y el deseo de realizar actividades de lobby para lograr su resolución.

Se previeron reuniones mensuales de los intendentes pero también con la participación regular de otros actores territoriales como Cooperación Mutual Patronal⁹⁶⁵, la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Venado Tuerto⁹⁶⁶, el Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto⁹⁶⁷ y el Centro Regional para el Desarrollo del Sur de Santa Fe⁹⁶⁸, entre las más importantes.

⁹⁶³ Es una ruta provincial que une la ruta nacional N° 19 con la ruta provincial 4; en su punto medio es atravesada por la ruta provincial N° 70.

⁹⁶⁴ La Ruta Nacional 33 es una carretera que une las ciudades de Bahía Blanca, en la provincia de Buenos Aires y Rosario, en la provincia de Santa Fe, los dos principales puertos agrícolas del país. Su extensión es de 795 km y tiene un intenso tránsito vehicular, en especial de vehículos de carga.

⁹⁶⁵ Es la aseguradora mutual más antigua del país. Tiene 583.000 asociados en todos los ramos del seguro -automotores, viviendas, personas, industrias y comercios- y posee su sede central en la ciudad de Venado Tuerto.

⁹⁶⁶ Esta unidad académica de la Universidad Tecnológica Nacional fue creada por impulso de los actores territoriales en 1972. En 1987 se transformó en una unidad autónoma de la Facultad Regional Rosario. Actualmente, se dictan cinco tecnicaturas, cuatro licenciaturas, dos ingenierías y una maestría.

⁹⁶⁷ Es la entidad gremial empresaria nacida en los primeros días de 1933, que agrupa a comerciantes e industriales de la localidad venadense.

⁹⁶⁸ Es una asociación civil sin fines de lucro creada en 1990 para coordinar los esfuerzos de los distintos actores territoriales para contribuir al desarrollo regional integral del sur santafecino.

Entre los proyectos desarrollados en su breve vida, se contaron las acciones de lobby y la creación de una oficina de empleo regional con sede en Venado Tuerto. Las últimas acciones documentadas datan de 2006.

3.3.5. Cooperativa de Transformación, Comercialización y Provisión de Bienes y Servicios para Municipalidades y Comunas - ECOCOOP

El 10 de septiembre de 1998 las municipalidades santafesinas de Armstrong (11.484 hab.); las comunas santafesinas de Arequito (6836 hab.), Chañar Ladeado (5.639 hab.), Chabás (7.180 hab.), Chovet (2.383 hab.), Montes de Oca (2.971 hab.), Salto Grande (2.181 hab.), Sancti Spiritu (3.825 hab.), Sargento Cabral (1.064 hab.) y Villa Eloísa (3.144 hab.) y las municipalidades cordobesas de Camilo Aldao (4895 hab.) y Corral de Bustos Ifflinger (9.882 hab.) se asociaron para crear esta red de cooperación inter-municipal cuyo objetivo fue resolver cuestiones de índole comercial derivadas de la transformación de la gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios y comunas intervinientes. La misma tiene su sede social en la ciudad de Rosario y funciona hasta el presente.

Esta iniciativa es acompañada por una red regional de ecoclubes⁹⁶⁹, que colaboran en la labor ambiental de estos gobiernos locales.

3.3.6. Encuentro de Intendentes del Noreste Argentino

En 2010 se desarrollaron una serie de reuniones de los gobiernos locales correntinos de Goya (87.349 hab.) y de Paso de Los Libres (43.805 hab.); los santafecinos de Avellaneda (23.077 hab.), Guadalupe Norte (1.255 hab.), Malabrigo (7.026 hab.), Reconquista (66.143 hab.), Romang (8.011 hab.), Santa Fe de la Vera Cruz (369.589 hab.), de Vera (19.797 hab.) y Villa Ocampo (19.101 hab.); y las chaqueñas de Presidente Roque Sáenz Peña (88.164 hab.) y Resistencia (275.962 hab.). Entre los temas que trabajaron se trataron avances en gestiones por obras fundamentales para el crecimiento de la región, como una autovía sobre la traza de la ruta nacional N° 11

⁹⁶⁹ Estas son organizaciones de la sociedad civil que promueve la formación de jóvenes líderes comunitarios, a través de espacios de participación y acción, impulsando estrategias participativas de sustentabilidad socio-ambiental.

en el tramo que une la ciudad formoseña de Clorinda hasta la de Santa Fe de la Vera Cruz, ubicada a 834 kilómetros hacia el sur; la autovía de la ruta nacional N° 16 desde la rotonda con la ruta 11 hasta Presidencia Sáenz Peña; los avances en el gasoducto del noreste argentino; el puente que uniría las ciudades de Reconquista y Goya; y la construcción de un segundo puente ferro-automotor entre Resistencia y Corrientes; los avances en la hidrovía Paraná – Paraguay; la necesidad de mejorar los principales puertos regionales; el estado de la red ferroviaria en la zona; y la posibilidad de mejorar el servicio aéreo incorporando líneas que lleguen a los aeropuertos de Reconquista y Goya.

Este foro buscó incidir sobre los legisladores nacionales para lograr incluir estas obras en el presupuesto nacional. Cabe consignar que muchos de los integrantes de la Mesa Promotora, integrada por los intendentes de Santa Fe de la Vera Cruz, Reconquista, Resistencia, Presidente Roque Sáenz Peña, Goya y Paso de los Libres, tenía peso importante en su bloque legislativo de la Unión Cívica Radical.

3.3.7. Federación de Comunidades Hermanadas del Oeste Santafeño

En junio de 1994, las comunas de Cañada Rosquín (5.366 hab.), Carlos Pellegrini (5.311 hab.), María Juana (5.072 hab.), María Susana (3.478 hab.), Piamonte (3.533 hab.) y San Vicente (6.300 hab.), y las municipalidades de El Trébol (11.523 hab.), San Jorge (18.056 hab.) y Sastre (5.717 hab.) crearon esta iniciativa de hermanamiento con comunas de la Región del Piamonte donde residían familiares de los habitantes de estos gobiernos locales santafecinos. Las comunas italianas hicieron lo propio y la iniciativa también tuvo el apoyo de la Associazione Piemontesi nel Mondo. El propósito inicial fue establecer vínculos que permitieran el contacto social y cultural interregional; el intercambio de jóvenes estudiantes, de empresarios, industriales, comerciales y agrícolas, fomentándose así mismo la enseñanza mutua del idioma castellano y del italiano.⁹⁷⁰

Con la crisis económica de los años 2001 y 2002 fue evolucionando hacia una intermunicipalidad orientada a la promoción del desarrollo económico. Entre los proyectos llevados adelante se contaron la construcción de viviendas sociales con

⁹⁷⁰ Ordenanza N° 282 del Consejo Municipal de El Trébol, del 30 de abril de 1996.

aportes provenientes de la República Italiana, así como la organización de una misión italiana para capacitar en el tratamiento de los residuos domiciliario. También actividades formativas en formulación de proyecto –se elaboraron más de un centenar- con el aporte consular.

Fue creada por un convenio inter-jurisdiccional, luego ratificado por los consejos municipales y comunales de los gobiernos integrantes. Los alcaldes se reunían mensualmente, así como los equipos técnicos locales y, como dato distintivo, era invitado a invitar de sus sesiones el Cónsul General de Italia en la ciudad de Rosario.

Pese a su actividad en la primera década, no se encuentran nuevas referencias de su funcionamiento desde 2006.

3.3.8. Foro Ambiental Regional del Centro Oeste Provincial

La Municipalidad de Rafaela (92.945 hab.) y las comunas de Felicia (2.294 hab.), Humboldt (4.783 hab.), Nuevo Torino (818 hab.) y Rivadavia (272 hab.) crearon el 8 de diciembre de 2006 esta iniciativa de articular acciones para la preservación del ambiente en la región. Se designó un Coordinador, que recaería anualmente en uno de los alcaldes; las reuniones serían trimestrales, rotativamente en las distintas localidades, y la administración se instalaría en la localidad de Humboldt. Sin embargo, la misma no mostró acciones luego de su integración.

3.3.9. Microrregión Centro de la Provincia de Santa Fe

Esta intermunicipalidad estuvo integrada por la municipalidad de Gálvez (19.309 hab.) y dieciocho comunas vecinas. Fue propuesta para desarrollar un estudio diagnóstico de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en la zona⁹⁷¹ entre mayo y septiembre de 2007 pero no se han encontrado datos sobre su creación y funcionamiento. Sí puede darse fe de la realización de ese estudio, aunque el mismo no tuvo un impacto territorial concreto.

⁹⁷¹ Estudio 1.E.E.248 – Préstamo BID 925/OC-AR – UNPRE – Programa Multisectorial de Preinversión II - Proyecto “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Microrregión Centro de la Provincia de Santa Fe, solicitado por la Municipalidad de Gálvez y desarrollado entre mayo y septiembre de 2007.

3.3.10. Micro Región de la Mar Chiquita

Esta intermunicipalidad estuvo integrado por gobiernos locales de tres provincias: de Santa Fe, la municipalidad de Ceres (15.291 hab.) y las comunas de Ambrosetti (1.303 hab.), Arrufó (2.179 hab.), Colonia Rosa (1.125 hab.), Hersilia (3.165 hab.), San Guillermo (7.803 hab.), La Rubia (466 hab.), Monte Oscuridad (771 hab.), Suardi (6.963 hab.) y Villa Trinidad (3.141 hab.); de Córdoba, la municipalidad de Morteros (15.129 hab.); y de Santiago del Estero, la municipalidad de Selva (2.543 hab.). Todas las municipalidades se encontraban en torno a la extensa laguna de Mar Chiquita.⁹⁷²

La misma surgió en el 2.000 cuando los intendentes y presidentes comunales locales, decidieron participar en el componente intermunicipal del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales del Ministerio del Interior de la Nación. Las ciudades poseían un perfil agropecuario basado en la producción sojera y lechera, actividades por entonces una fuerte crisis que fue uno de los motores de esta integración.

Con el apoyo de un consultor aportado por el gobierno nacional, se incorporaron seis gobiernos locales –duplicando los iniciales–; se redactó el acuerdo de asociación; se formó un Equipo Técnico Local, con técnicos y profesionales de las diversas localidades; se realizaron talleres participativos público- privados para la identificación de temas críticos y definición de líneas y proyectos estratégicos; se identificaron las ideas fuerza y los proyectos; y se priorizó como proyecto principal la creación de un sistema regional de tratamiento y reciclado de residuos sólidos urbanos.

Los temas críticos identificados (ALTSCHULER 2003: 17) fueron los asociados a la heterogeneidad estructural y la debilidad institucional de los mismos; la falta de tradición en cultura asociativa y de cooperación público privada; falta de estrategias asociativas y de articulación social y de la economía; el nivel primario de la economía que determina la crisis paulatina de los perfiles productivos agropecuarios, asociados al contexto macro económico del país; la desocupación y la falta de apoyo a pequeños y medianos productores y empresarios. En cuanto a los *problemas internos* se plantearon dificultades asociadas a la falta de compromiso y participación de algunos

⁹⁷² Es una enorme laguna endorreica de elevada salinidad, que se encuentra en el noreste de la provincia de Córdoba, en el centro de Argentina. Su superficie -ronda los 6000 km² aunque presenta bastante variabilidad-la hace la mayor superficie lacustre de la Argentina.

gobiernos locales con el proyecto, especialmente de las comunas menores. El liderazgo político, tema central para estas iniciativas, claramente está representado por los tres intendentes de los municipios mientras que las autoridades de las comunas mantienen una posición más subsidiaria. Se verificó además una falta de capacidad de gestión y comprensión del proceso de planificación estratégica, que derivó en la resistencia a abrir la participación a las comunidades locales en el proceso de planificación, por la acumulación de demandas que esta representaba y el esfuerzo en transparencia de la gestión que implica. Al respecto los intendentes proponían el diseño no participativo del plan y la posterior inclusión de organizaciones sociales, aunque finalmente se realizaron talleres participativos con representantes de sectores sociales y privados. Un problema importante fue la falta de capacidad y disponibilidad de los recursos humanos y técnicos de los municipios para relevar información y elaborar el pre diagnóstico y la priorización del proyecto más importante, los cuales requirieron de importantes esfuerzos personales y voluntarismos para su finalización.

El proceso se frenó a fines del 2001, cuando la acumulación de demandas y tensiones por parte de la sociedad llevan a los gobiernos locales a encarar políticas de mayor inmediatez y de corto plazo, particularmente de distribución de alimentos, creación de comedores comunitarios y gestión de planes del empleo, dejando de lado la planificación estratégica y el proceso de asociación, que, como los mismos intendentes señalaban, en casi un año y medio de trabajo, no había tenido logros concretos para mostrar a la población. Uno de los aspectos más dificultosos fue la adopción de una figura legal para la microrregión, dada la falta de normativa clara y asesoramiento técnico jurídico al respecto, además de la falta de fondos para su inscripción. La elaboración del plan estratégico quedó limitada a la etapa de diagnóstico, y el proyecto “ancla” de tratamiento y reciclado de residuos urbanos quedó en la etapa de diseño, ya que no se consiguió el financiamiento para su implementación (ALTSCHULER 2003: 18).

En el año 2002, se intentó reactivar, retomándose las reuniones y talleres de trabajo para continuar con el plan estratégico, la inscripción de la microrregión como asociación civil y la búsqueda de fondos para proyectos de interés, como una incubadora regional de empresas. Sin embargo, la iniciativa no encontró nuevo desarrollo.

3.3.11. Microrregión del Centro Santafesino

Esta microrregión, casi homónima de la analizada en el apartado 3.3.9., se constituyó en 2007 para la formulación de un programa de infraestructura con apoyo del Programa Multisectorial de Preinversión II del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Estuvo constituida por las comunas de Ataliva (2.065 hab.), Bauer y Sigel (471 hab.), Colonia Aldao (1892 hab.), Colonia Bossi (475 hab.), Colonia Cello (323 hab.), Colonia Dos Rosas Y La Legua (402 hab.), Estación Clusellas (915 hab.), Eustolia (153 hab.), Margarita (4.347 hab.), Plaza Clusellas (1.647 hab.), Susana (1.342 hab.) y Virginia (298 hab.). No se encuentran nuevas referencias más allá de esta acción puntual.

3.3.12. Micro Región Este de Córdoba y el Oeste Santafecino –llamada Microrregión ECOS-

Esta intermunicipalidad de carácter interprovincial estuvo integrada por las municipalidades cordobesas de Alicia (2.758 hab.), El Fortín (974 hab.), Noetinger (4.508 hab.) y Saira (803 hab.); las santafesinas de Armstrong (11.484 hab.) y El Trébol (11523 hab.); y las comunas santafesinas de Bouquet (1.462 hab.), Carlos Pellegrini (5.311 hab.), María Susana (3.478 hab.), Montes de Oca (2.971 hab.), Piamonte (3.533 hab.), Tortugas (2503 hab.) y Villa Eloísa (3.144 hab.). Luego se sumaron las municipalidades cordobesas de Camilo Aldao (4.895 hab.), Leones (9.971 hab.) y San Marcos Sud (2.696 hab.).

Su fecha de creación data, de acuerdo a algunas fuentes, de 1994⁹⁷³ y de otras, de 1997⁹⁷⁴, orientándose principalmente, al desarrollo económico local, aunque ello supuso considerar temas asociados al medio ambiente, el desarrollo social y la infraestructura regional. La iniciativa fue declarada, el 25 de octubre de 2000, de interés legislativo por el Honorable Senado de la Nación.

⁹⁷³ Nota del diputado Juan Carlos Massei “De la aldea global a las microrregiones”, diario La Voz del Interior del 6 de julio de 2000.

⁹⁷⁴ Encuesta aplicada por el doctorando.

Estuvo institucionalizada como una asociación civil y, como tal, contó con un estatuto. Su sede legal funcionaba en la localidad de Bouquet, en la provincia de Santa Fe. Contó con el apoyo financiero y técnico de distintos programas nacionales e internacionales⁹⁷⁵, incluyendo de la cooperación italiana, finlandesa⁹⁷⁶ y de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Su dinámica de funcionamiento implicaba reuniones mensuales de funcionarios municipales y trimestrales de intendentes.

En 2001, la senadora nacional por la provincia de Córdoba Beatriz Raijer presentó un proyecto legislativo⁹⁷⁷ para crear el Fondo de Integración Solidaria de la Micro Región Este Cordobés y el Oeste Santafesino. El mismo planteaba una duración de cinco años y una integración en partes iguales por recursos del Presupuesto Nacional como de las provincias de Córdoba y Santa Fe. El Fondo sería administrado por los gobernadores provinciales a partir de la evaluación de las prioridades evaluadas. Lamentablemente, el proyecto no tuvo tratamiento legislativo.

Las últimas noticias de su funcionamiento datan de 2011. Su decadencia se vinculó al apartamiento de su gerente desde 1998, que estaba fuertemente al intendente de Noetinger, quién culminó su mandato en 2011 en medio de polémicas.

3.3.13. Microrregión para el Tratamiento de Residuos Urbanos

⁹⁷⁵ Como su plan estratégico de desarrollo regional, desarrollado entre 2006 y 2007 con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo canalizados por la Unidad de Preinversión de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Posteriormente se desarrolló entre 2007 y 2008 el proyecto 1.EE.0353 "Estudio para el tratamiento de los residuos sólidos de la Microrregión ECOS", que buscaba dar solución integral al problema de los residuos sólidos urbanos en la microrregión.

⁹⁷⁶ El mismo implicaba la concientización del reciclado en las escuelas de la microrregión, mediante la capacitación docente y la enseñanza de prácticas de cuidado ambiental, de recursos naturales y reciclado; la instalación en escuelas de laboratorios de cuidado ambiental, especialmente del agua; la creación de Clubes de Ciencias; la participación ciudadana, utilizando el desarrollo de la industria de máquinas existentes para la fabricación de briquetas de residuos orgánicos para calefacción y cocina, placas composites de plásticos y residuos agrícolas, bloques y mampuestos sin cocción para reemplazo del ladrillo tradicional de alto impacto ambiental; la construcción de indicadores de desarrollo local sustentable desde la experiencia de los Clubes de Ciencias para la fabricación de matrices de evaluación de impactos ambientales, diagnósticos, tendencias y proyectos; y el incentivo de la economía social multisectorial apropiada para el manejo de los residuos, con la creación de instituciones mixtas, de nuevos empleos y capacidades, participación ciudadana, inversión privada y desarrollo tecnológico en áreas no convencionales como la socio-ambiental. El proyecto, con una dotación de 49.900 euros, fue desarrollado en 2011 con apoyo de la fundación Ambiente y Sociedad.

⁹⁷⁷ Presentado el 30 de mayo de 2001, fue girado a las comisiones de Presupuesto Y Hacienda; y de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña Y Mediana Empresa. Sin haber tenido tratamiento parlamentario, fue archivado el 28 de febrero de 2003.

Este consorcio está integrado por las comunas de Ataliva (2.065 hab.), Colonia Aldao (1.892 hab.), Humberto Primo (5.584 hab.), Eusebia y Carolina (959 hab.), Tacural (1.498 hab.) y la municipalidad de Sunchales (21.304 hab.) para abordar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos en vista a la aplicación de la ley provincial N° 13.055. El mismo fue conformado en 2012 y las últimas reuniones datan de 2013, sin que se logaran avances sustanciales.

3.3.14. Microrregión Turística Insular de Santa Fe, San José del Rincón y Arroyo Leyes

Esta es la más reciente de las iniciativas en la provincia. Fue creada el 4 de junio de 2015 por las municipalidades de San José del Rincón y de Santa Fe (391.231 hab.) y la comuna de Arroyo Leyes (3.012 hab.), con el apoyo técnico de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral⁹⁷⁸ y la Dirección de Turismo del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. En su primera reunión se propuso la creación de un Foro de Turismo Sustentable microrregional y la búsqueda conjunta de financiamiento.

3.3.15. Microrregión Turística Ruta de la Leche

Esta intermunicipalidad está integrada desde el 1 de julio de 2014 por la municipalidad de Sunchales (21.304 hab.) y las comunas de Ataliva (2.065 hab.), Humberto Primo (5.184 hab.) y Moisés Ville (2.425 hab.). Fue creada para desarrollar un itinerario turístico que ofrece servicios y productos que permiten al visitante recorrer y explorar la cultura, la religión, la historia y la gastronomía de esta cuenca lechera. Más allá de su lanzamiento, no se han desarrollado iniciativas concretas entre los gobiernos locales involucrados.

3.4. Iniciativas nonatas

⁹⁷⁸ Esta es la más antigua de las tres universidades nacionales existentes en la provincia. Fue nacionalizada en 1919 aunque funcionaba ya tres décadas antes. Cuenta con 28.450 alumnos, distribuidos en diez facultades, un instituto superior, tres escuelas universitarias, dos escuelas medias y una escuela de nivel primario y pre-primario.

En 2010, la municipalidad de Villa Ocampo (19.016 hab.) procuró interesar a cuatro comunas cercanas una mancomunidad para el tratamiento de residuos pero las mismas no mostraron interés, para replicar la experiencia realizada por la cooperativa intermunicipal ECOCOOP.

En la comuna de Chañar Ladeado (5.639 hab.) se trató de coordinar con otras cinco comunas –las de Berabevú (2.312 hab.), Cafferata (1.545 hab.), Cañada del Ucle (941 hab.), Godeken (1.743 hab.) y Los Quirquinchos (2.569 hab.)-, todas ubicadas sobre la ruta provincial N° 93⁹⁷⁹, el desarrollo de un proyecto para la provisión de gas natural por red en la zona. Finalmente, el consorcio no se constituyó, aunque la provincia ha licitado recientemente los estudios de ingeniería e impacto ambiental para el desarrollo de dicho proyecto.⁹⁸⁰

También en 2006 se encontraba en formación⁹⁸¹ una intermunicipalidad entre las municipalidades de Capitán Bermúdez (29.425 hab.), Fray Luis Beltrán (15.389 hab.), Granadero Baigorria (37.333 hab.), Puerto General San Martín (13.409 hab.) y San Lorenzo (46.239 hab.), todos ubicados en la región norte del área metropolitana de Rosario, en el marco del programa provincial Municipios Productivos⁹⁸². La propuesta era una comarca orientada a distintas dimensiones del desarrollo económico local, en el que la inserción en la dinámica metropolitana tenía un fuerte componente. Se preveían reuniones mensuales de los intendentes, aunque tempranamente mostró problemas políticos y finalmente su constitución fue desestimada.

4. Una evaluación del proceso intermunicipal en la Región Centro

⁹⁷⁹ Esta ruta provincial nace en la ruta provincial 14 en las cercanías de la ciudad santafesina de Firmat hasta el límite con la provincia de Córdoba –en las cercanías de la localidad de Chañar Ladeado-, donde toma el nombre de ruta provincial 11. Posee una extensión de 57,9 km.

⁹⁸⁰ El Programa de Gasificación Integral Progresiva - elaborado por la Secretaría de Estado de la Energía de la provincia- prevé el desarrollo de seis gasoductos en paralelo a la traza de las rutas provinciales N° 20, 26, 90, 93, 14-17 y de la ruta nacional N° 34.

⁹⁸¹ La misma fue identificada en el relevamiento inicial de esta tesis doctoral.

⁹⁸² Este programa fue desarrollado desde 1996 por la Secretaría de Industria, Comercio y Servicios del Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe con el fin de *“Fortalecer, estimular el crecimiento e integrar el sistema productivo de la Provincia de Santa Fe a partir de la acción local y regional”* y *“Establecer una coordinación armónica entre Municipios, entidades empresarias y educativas, con el fin de favorecer el acceso a información y programas de trabajo para el sector productivo”* (ARAGNO 2002: 1)

En esta región podemos identificar distintas modalidades, considerando previamente que las tres provincias son aquellas que concentran el mayor número de gobiernos locales del país –el 44% del total- y poseen un marcado inframunicipalismo. Ello supone la existencia de una mayor base para el desarrollo de estos arreglos interjurisdiccionales, que multiplican su cantidad significativamente respecto de otras provincias del país.

En Córdoba encontramos aquella provincia donde se han desarrollado la mayor cantidad de experiencias, tanto comarcales como mancomunales; no sólo ello, sino que comenzaron a aparecer tempranamente, en la década del noventa. Alcanzando máxima plenitud por entonces, podemos identificar que el gobierno provincial tuvo la voluntad de influir en el proceso, en especial con la legislación que creó las Comunidades Regionales. Con ello alteró la dinámica natural del proceso asociativo que, con sus beneficios y dificultades –en especial, la crisis económica y social de 2001 y 2002-, venía desarrollándose. Desde entonces, sólo sobrevivieron las iniciativas más consolidadas.

En los casos de Entre Ríos y Santa Fe, que comparten la particularidad de ser dos provincias que no reconocen la autonomía municipal –en el caso de la provincia limítrofe-, las políticas provinciales han sido poco relevantes. Ha habido múltiples iniciativas intermunicipales pero existe una extendida volatilidad de las mismas, que no logran sostenerse en el tiempo.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DE CUYO

La Región de Cuyo⁹⁸³ está conformada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, fuertemente unidas por su historia colonial⁹⁸⁴ y por sus tradiciones⁹⁸⁵ y cultura⁹⁸⁶. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define a Cuyo como una de las seis zonas estadísticas nacionales. En términos poblacionales, concentra el 7,1% del total de Argentina (INDEC 2013).

Las provincias cuyanas se ubican, en un ranking de desarrollo humano, en un grado medio-bajo. En la última medición del IDH (PNUD 2013), Mendoza ocupa la posición séptima –donde se concentran dos terceras partes de la población regional- pero San Juan la décimo novena y San Luis la vigésima⁹⁸⁷ entre las veinticuatro jurisdicciones consideradas: sólo las provincias del Noreste Argentino (NEA) y del Noroeste Argentino (NOA) presentan un menor desarrollo humano.

1. Mendoza

1.1. *El sistema municipal mendocino*

La provincia tiene una extensión de 148.827 km² y limita al Norte con la de San Juan, al Este con las de San Luis y La Pampa, al Sur con la de Neuquén, y al Oeste con la

⁹⁸³ Esta es una palabra huarpe –lengua que hablaba la etnia local hasta el siglo XVI- que significa “tierra arenisca”. Caracteriza el paisaje árido y seco que sólo permite habitar los oasis regados por los ríos que fluyen desde las nieves de la Cordillera de los Andes.

⁹⁸⁴ Las capitales provinciales fueron fundadas por exploradores que provinieron de la Capitanía General de Chile y buscaron expandir su dominio hacia el Oeste. Como curiosidad, Juan Jufré fundó en 1561 la ciudad de Mendoza y en 1562 la de San Juan, y fue su hijo Luis quien fundó San Luis en 1594.

⁹⁸⁵ La música típica de la región son la *tonada*, el *gato* y la *cueca*, compartida con la zona del valle central de Chile. Resulta característica la producción vitivinícola de Mendoza y San Juan. La alimentación no se distingue particularmente, con excepción del uso frecuente de la carne de cabra.

⁹⁸⁶ Algo característico es el uso de chilenismos en el habla.

⁹⁸⁷ Con valores de 0,852; 0,828 y 0,825, respectivamente (PNUD 2013).

República de Chile. En 2010 tenía 1.738.929 habitantes, el 4,33% de los habitantes del país, siendo la quinta más poblada (INDEC 2013).

El sistema municipal se encuentra definido por la Constitución sancionada en 1916⁹⁸⁸ en sus artículos 197 a 210) y por la ley N° 1.079 Orgánica de Municipalidades sancionada en enero de 1934. Cabe consignar que esta es una de las tres provincias que no reconoce la autonomía municipal y, por lo tanto, ninguno de sus gobiernos locales puede sancionar su Carta Orgánica.

Mendoza cuenta con dieciocho departamentos gobernados por una municipalidad, integrada por un departamento Ejecutivo –a cargo de un intendente, electos por sufragio directo y mayoritario para un mandato cuatrienal, y que sólo gozan de una reelección consecutiva- y otro Deliberativo –integrados por dieciséis concejales electos de igual manera, con excepción de la ciudad capital, donde son dieciocho-⁹⁸⁹; todos son de igual categoría y se rigen por las mismas normas. El Honorable Concejo Deliberante se renueva por mitades en elecciones de medio término. Su jurisdicción es de ejido colindante y no existe regulación para la creación de nuevas jurisdicciones⁹⁹⁰.

Los departamentos se dividen en distritos, meras jurisdicciones administrativas; aquellos que tengan en un radio poblado más de tres mil habitantes pueden solicitar a su municipalidad la creación de una comisión municipal⁹⁹¹, compuesta de un presidente y cinco vocales *ad honorem* que durarán dos años en sus funciones, fijándole la respectiva jurisdicción. Sin embargo, no existe ninguna constituida.⁹⁹²

⁹⁸⁸ Esta es la Constitución provincial más longeva del país. Sin embargo, posee un sistema de reforma por enmienda que ha sido utilizado en múltiples oportunidades, incluyendo algunos artículos vinculados al Régimen Municipal, como la reforma de 1939 que permitió la remuneración de los concejales o la de 1998, que limitó la reelección de los intendentes en una sola oportunidad consecutiva.

⁹⁸⁹ Artículo 197 de la Constitución Provincial y artículo 4 de la ley N° 1.079 Orgánica de las Municipalidades.

⁹⁹⁰ Aunque la ley 1.079 expresa taxativamente que su número no puede ser disminuido aunque sí la Legislatura puede crear nuevos, separándolos de los existentes.

⁹⁹¹ Inciso 6 del artículo 200 de la Constitución provincial.

⁹⁹² Sobre el particular, Montbrun señala: *“Los motivos por los que las Comisiones no han funcionado en Mendoza son, en general, los siguientes: 1) parece existir una marcada falta de voluntad política de los Intendentes para delegar algunas de sus atribuciones a favor de organismos menores; 2) la falta de conocimiento de la población respecto a la existencia del instituto; 3) la comodidad que para los Intendentes significa encomendar sus tareas a empleados municipales; 4) la inexistente posibilidad en el actual marco legal de brindar una base de legitimidad popular amplia de sus posibles integrantes; 5) la falta de una clara distinción entre las funciones del Presidente y los vocales; 6) la escasa vocación de los municipios de generar procesos graduales de efectiva descentralización interna de competencias y recursos; 7) la dudosa redacción de algunas cláusulas del diseño legal; 8)*

En términos demográficos, el promedio de habitantes por municipio es de 96.607, siendo el segundo más alto del país. Puede observarse una fuerte heterogeneidad en la distribución poblacional: el 56,2% se concentra en el área metropolitana del Gran Mendoza, algo que se explica no sólo por razones políticas y sociales sino también ambientales.⁹⁹³ Guaymallén es el departamento más poblado, con 283.803 habitantes mientras que el de La Paz, ubicado 145 km al Este, apenas 10.012 habitantes (INDEC 2013).

La ley N° 6.396 de 1996 y su modificatoria N° 8.127 de 2009 regulan las relaciones fiscales entre la provincia y los departamentos. El fondo coparticipable se integra con el 18,8% de aquello que la provincia recibe de la Nación y de los impuestos sobre los ingresos brutos, de sellos e inmobiliario; del 70% de la patente de automotores; y del 12% de las regalías petrolíferas, gasíferas, uraníferas e hidroeléctricas. La masa de recursos, con excepción de estos dos últimos conceptos, se distribuye en un 25% en igual proporción a todos los municipios; en un 65% en proporción directa al total de la población de cada departamento; y en un 10% en función al coeficiente de equilibrio del desarrollo regional⁹⁹⁴. El impuesto a los automotores se distribuye en un 80% en proporción directa a la recaudación anual efectuada en cada jurisdicción y el 20% a los criterios generales de la ley N° 6.396; y respecto de las regalías, se distribuye en proporción directa a la producción de cada departamento, lo que ha generado fuertes asimetrías con críticas a las transferencias que benefician especialmente a un solo departamento⁹⁹⁵.

1.2. La intermunicipalidad en la provincia de Mendoza

la escasa atracción por el ejercicio gratuito de funciones de responsabilidad política” (MONTBRUN 1992).

⁹⁹³ Toda la población provincial se concentra en los oasis, siendo baja la densidad de población fuera de ellos.

⁹⁹⁴ Tiene por finalidad nivelar las sumas que perciben por habitante departamentos con similares características. Además establece un subsidio para equiparar, en términos per cápita, a aquellos dos municipios que tengan participación per cápita más baja al antepenúltimo de ellos.

⁹⁹⁵ El departamento de Malargüe tiene la particularidad de ser el municipio más grande de la Argentina: su superficie es de 41 317 km², equivalente al de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En su territorio se desarrollan la minería y la explotación petrolera. Entrevistamos a su intendente en agosto de 2003 en nuestro papel de consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el presupuesto por entonces equivalía a ocho millones de euros anuales para sólo veintitrés mil habitantes.

La casi centenaria Constitución mendocina no contempla regulaciones expresas para la intermunicipalidad aunque sí encontramos varias leyes que la contemplan.

El artículo 168° de la ley N° 1.079 Orgánica de las Municipalidades menciona que *“el Concejo Deliberante podrá ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del Art. 73º, inc. 6) de esta Ley. En materia de servicios municipalizados, las Comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento”*.

La ley N° 5.970 de 1992 contempló en su artículo 5° que los municipios podrían constituir por convenios, consejos interjurisdiccionales y/o dar vigencia a convenios preexistentes para crear, organizar y administrar sistemas de gestión de los residuos urbanos. Dos iniciativas se inspiraron casi una década más tarde bajo esta norma.

La ley N° 6.243 sancionada el 28 de diciembre de 1994 definió que las municipalidades podrían constituir *Consejos de Cooperación*, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización de la Provincia de Mendoza. Sus fines eran la realización de obras y la prestación de servicios comunes; la contratación común de profesionales; la planificación y el asesoramiento mutuo; la concesión de avales y créditos recíprocos; las compras conjuntas de equipos y maquinarias; la promoción y el fomento local; la coordinación de servicios públicos; y el cuidado del medioambiente, entre otras⁹⁹⁶. Esta ley obligó a que las iniciativas declarasen sus objetivos, sus fines, su forma de organización y sus recursos. No obstante esta norma, avanzada para su época, no hubo desarrollo bajo la misma.

Por último, la ley N° 6.957 de Consorcios Públicos sancionada el 5 de diciembre de 2001 contempló que *“Los Municipios de la Provincia de Mendoza podrán conformar Consorcios Públicos, para la gestión intermunicipal de servicios públicos de prestación local, en un todo de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 1079 Orgánica de Municipalidades”*. Esta norma obligó al dictado de estatutos que contemplen objetivos, funciones, atribuciones, recursos financieros, patrimonio, organización administrativa, funciones y responsabilidades de sus miembros, estructura gerencial y

⁹⁹⁶ Artículo 2 de la ley N° 6.243

solución de controversias. Asimismo, les exigió inscribirse en la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Mendoza. Esta norma no logró resolver las dificultades para la creación de intermunicipalidades, tanto por cuestiones legales como administrativas.

Cabe consignar que también hubo otros proyectos legislativos como el N° 30.907, presentado el 3 de mayo de 2004 por un diputado provincial⁹⁹⁷ en apoyo de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, con el fin de autorizar la constitución de los *Organismos Intermunicipales de Coordinación y Cooperación*. El mismo fijaba los requisitos en la línea de las leyes de intermunicipalidad en provincias que no reconocen la autonomía municipal⁹⁹⁸ y fue archivado en 2006⁹⁹⁹. Puede observarse que estos últimos tipos no se corresponden con figuras jurídicas propias del derecho argentino, encuadrándose en lo que Marchiaro definió como formas mixtas (MARCHIARO 2006), aquellas creadas y sólo reconocidas por la legislación provincial.

1.3. Iniciativas intermunicipales

1.3.1. Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Centro (COINCE)

Este consorcio encuadrado en la ley N° 6.957 de 2001 fue integrado en 2004 por los departamentos de San Carlos (32.631 hab.), Tunuyán (49.458 hab.) y Tupungato (32.524 hab.)¹⁰⁰⁰ con la finalidad de implementar un sistema de recolección domiciliar y de tratamiento de residuos sólidos urbanos. Previamente había

⁹⁹⁷ El diputado Eduardo Bauzá (h), hijo del homónimo ex ministro del Interior; de Salud y Acción Social; de la Secretaría General de la Presidencia; y primer Jefe de Gabinete de Ministros en la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). El diputado Bauzá (h) fue un activo promotor del mecanismo habiendo presentado varios proyectos legislativos.

⁹⁹⁸ El mismo fijaba los procedimientos de firma de convenio, aprobación de estatuto; número de miembros; periodicidad y lugar de las reuniones; modalidad para la toma de decisiones; sus fines (realización de obras, prestación de servicios públicos; cooperación técnica y financiera; mejoramiento del medio ambiente; realización de acuerdos de reciprocidad cultural, deportiva, normativa y de gestión pública; gestión de intereses comunes; comunicación y coordinación con el gobierno provincial; concesión de avales y créditos recíprocos; la contratación de empréstitos y realización de operaciones de crédito).

⁹⁹⁹ Pese a la insistencia legislativa consagrada en el proyecto de comunicación N° 1635 del 16 de marzo de 2005.

¹⁰⁰⁰ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

funcionado informalmente con la denominación de *Microrregión del Valle de Uco* (IFAM 2003: 25).

En octubre de 2007 la basura de estas tres localidades localizadas en el Valle de Uco comenzó a descargarse en un vertedero controlado localizado en Capiz, en el departamento de San Carlos. La construcción de la infraestructura y la operación fue concesionada por el COINCE a una empresa privada, a la que los municipios le pagan por tonelada procesada y enterrada; la provincia aporta un subsidio que cubre el 50% de los gastos.

Dos años más tarde, la experiencia recibió un subsidio europeo de ciento cincuenta mil euros con el fin de ejecutar una segunda etapa del proyecto, consistente en la clasificación y recuperación de elementos reciclables con el fin de disminuir el volumen abonado por el enterramiento, así como crear un Parque Temático Ecológico y Cultural con fines pedagógicos; los municipios del consorcio completaron la inversión con un aporte conjunto equivalente a veinte mil euros.

La experiencia se encuentra consolidada y en pleno funcionamiento.

1.3.2. Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de la Zona Este (COINES)

En 1997 las municipalidades de Junín (37.859 hab.), La Paz (10.012 hab.), Rivadavia (56.373 hab.), San Martín (118.220 hab.) y Santa Rosa (16.374 hab.) (INDEC 2013) acordaron acabar con los basurales a cielo abierto y crear una planta de tratamiento de los residuos domiciliarios regional. El lugar elegido para instalarla fueron mil hectáreas en la zona de Vizcacheras, donde funciona desde entonces el vertedero rivadaviense. Desde un inicio buscaron legalizarse en el marco de la ley provincial N° 6.957 de Consorcios Público.¹⁰⁰¹

El proyecto avanzó lentamente; quince años después de las primeras conversaciones, en 2012, se licitó la construcción de la planta de tratamiento junto con dos estaciones de transferencia de residuos, todo financiado con un crédito internacional cuya devolución asumieron la Nación y la provincia de Mendoza. La planta estará operativa para fines de 2014, aunque los intendentes ya han anticipado que no cuentan con el

¹⁰⁰¹ Los intendentes del COINCE presentaron en 2005 un proyecto modificatorio de la misma que no tuvo tratamiento legislativo

dinero necesario para su funcionamiento y solicitaron al gobernador provincial su subsidio.

Respecto de la dinámica intermunicipal, desde 2003 la iniciativa recibió el asesoramiento de la cooperación francesa para el proceso de integración. Esta influencia gala puede verse en su directiva, formada por un *Consejo de Administración* –integrado por los cinco intendentes-, un gerente y un *Consejo Regional* integrado por un representante de cada Concejo Deliberante; un representante técnico por cada municipalidad; y representantes de organizaciones no gubernamentales invitados. Los recursos financieros previstos fueron los presupuestarios.

La intermunicipalidad buscó también ampliar sus objetivos: algunas propuestas fueron comprar conjuntamente vehículos, combustible e insumos; organizar un festival musical regional; renovar el sistema de transporte público; desarrollar y apoyar la innovación tecnológica, fitosanitaria y el control de plagas; y coordinar las políticas de arbolado público, bromatología, sistemas de riego y desagües; entre otros. En una presentación realizada por el presidente del COINES (MANZUR 2005) agregó el brindar seguridad pública y pugnar por una cárcel regional, coordinar la oferta educativa y crear una red de datos intermunicipal. Sin embargo, estos objetivos no se desarrollaron y el proyecto de tratamiento de residuos sólidos urbanos es el único vigente a la fecha.

1.3.3. Microrregión Ganadera del Noreste de Mendoza

Esta microrregión estuvo integrada por los departamentos de La Paz (10.012 hab.), Lavalle (36.738 hab.) y Santa Rosa (16.374 hab.) (INDEC 2013), localizados en el noreste de la provincia¹⁰⁰². Fue creada el 13 marzo de 2001 con el fin de elaborar proyectos conjuntos entre el sector público y privado; capacitar los recursos humanos departamentales; y desarrollar formas asociativas, como las Pymes y las entidades regionales. Entre otras iniciativas, puede mencionar aquellas tendientes a obtener fondos para construir un matadero y un frigorífico de ganado caprino.

¹⁰⁰² Esta es la región más pobre de la provincia y una tradicional área de emigración. Entre sus principales dificultades se cuenta la escasez de agua.

Todas las referencias sobre la misma se encuentran en artículos científicos (ALVAREZ MANCINI Y FERNANDEZ PÉREZ 2006; COMPLETA 2010: 231) pero no hemos podido obtener fuentes que la describan más allá de su creación. En octubre de 2009 se intentó reanimarla, propiciando la sanción de una ley para crear un fideicomiso para el desarrollo económico de estos tres departamentos por una suma inicial de un millón de euros¹⁰⁰³.

1.3.4. Microrregión Luján - Maipú

Esta microrregión estuvo integrada por los populosos departamentos de Luján de Cuyo (119.888 hab.) y Maipú (172.332 hab.) (INDEC 2013), teniendo como objetivo el desarrollo económico y turístico. Su acta constitutiva señaló *“que es necesario trabajar en forma conjunta para promover una inversión equilibrada y la apertura de nuevos mercados, incentivando circuitos turísticos, que ayuden al logro de la reconversión económica”* (ALVAREZ MANCINI Y FERNANDEZ PÉREZ 2006: 24-25). Se han desarrollado acciones tendientes a fortalecer dos sectores, principalmente el vitivinícola¹⁰⁰⁴ y el turístico¹⁰⁰⁵. También se desarrolló capacitación e información para el sector empresario¹⁰⁰⁶.

Los intendentes rubricaron un acta el 18 de agosto del año 2000, luego ratificada por los Concejos Deliberantes, creando un mecanismo para resolver problemas comunes como las dificultades en los servicios sanitarios de agua y saneamiento, la disposición final de residuos y el transporte metropolitano y la usurpación de solares urbanos.

Una evaluación realizada en 2009 permite observar algunas de las acciones desarrolladas: envío de misiones comerciales a Brasil, Chile, Portugal, México y Colombia; un concurso internacional de vinos; cursos de capacitación al empresariado local; el diseño de dos circuitos religiosos; un programa de intercambio compensado de productos locales contra adquisición de equipamiento con la República de Austria; la participación FITUR española en 2004; y la firma de distintos acuerdos de

¹⁰⁰³ Expediente N° 54.151 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza.

¹⁰⁰⁴ En particular se trabajó con el Centro de Licenciados en Enología y con la asociación Bodegas Argentinas, así como se organizaron rondas de negocios con empresarios italianos y portugueses.

¹⁰⁰⁵ Se organizaron dos circuitos turísticos, el del Alto Valle del Río Mendoza y el Circuito Religioso.

¹⁰⁰⁶ En temas como uso de los mecanismos de sociedades de garantías recíprocas, autodiagnóstico empresarial, producción apícola y de vinos orgánicos, entre otros.

colaboración¹⁰⁰⁷. Cabe consignar que, por las acciones que se desprendieron de uno de ellos, rubricado en noviembre de 2002 y prorrogado en mayo de 2004 con la línea aérea Aerolíneas Argentinas, esta microrregión obtuvo el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales¹⁰⁰⁸.

Puede observarse que las acciones se vinculan con el desarrollo turístico y vitivinícola, desestimando las problemáticas señaladas como prioritarias al momento de la constitución¹⁰⁰⁹.

Cabe destacar la inexistencia de órganos directivos y técnicos dentro de la microrregión que tomen a su cargo la gestión de los mismos, limitándose a la vinculación establecida por los intendentes¹⁰¹⁰ aunque que sí estaba previsto crear un organismo colegiado. Tampoco se detectaron mecanismos formales de seguimiento y control ni una estructura de coordinación para la ejecución de tareas, gestión financiera, resolución de problemas e implementación de proyectos (COMPLETA 2007).

Podemos rastrear su funcionamiento al menos hasta el año 2008¹⁰¹¹ aunque un investigador lo extiende hasta 2009 (COMPLETA 2010).

1.3.5. Microrregión Centro de Mendoza

¹⁰⁰⁷ Con instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; la Fundación Linx; las universidades Nacional de Cuyo y Aconcagua; y la Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas del gobierno provincial.

¹⁰⁰⁸ La microrregión presentó a la empresa una muestra de 80 muestras correspondientes a 27 bodegas de ambos departamentos y puso a disposición de la empresa dos enólogos especialistas para la preselección. Adicionalmente, le ofreció a la línea aérea una base de datos completa con todos los productores de vino de la microrregión. En la primera compra, la empresa compró setenta mil botellas mensuales, lo que representaba para la economía regional un ingreso de 105.000 euros. Adicionalmente, la microrregión desarrolló actividades de degustación de productos y promoción turística en actividades institucionales de la empresa, tanto en Argentina como en España, Italia y Colombia. También otras dos acciones: en los vuelos a Mendoza de la línea aérea se entregaba folletos sobre la microrregión; y la venta de productos regionales por catálogo a los empleados de la empresa. Ver: experiencia "Así en la tierra como en el cielo". Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. bel.municipios.unq.edu.ar (fecha de consulta: 25/01/2014).

¹⁰⁰⁹ Señala Completa: "Este problema ha sido señalado por la mayoría de los informantes entrevistados quienes identificaron como tareas pendientes de la microrregión la resolución del conflicto limítrofe que aún mantienen los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, la eliminación de los asentamientos poblacionales de emergencia y la realización de obras de infraestructura que mejoren la calidad y cobertura de los servicios públicos prestados en los municipios" (COMPLETA 2007).

¹⁰¹⁰ En el caso de Maipú, en esta década fueron intendentes Adolfo Bermejo (1999 – 2009) y Alejandro Bermejo (2010-); en el caso de Luján de Cuyo, Omar De Marchi (1999 – 2005) y luego su delfín, Omar Parisi (2005-2009). Ello explica la relativa estabilidad de los vínculos entre los alcaldes.

¹⁰¹¹ Diario Los Andes, 12/4/2008.

Esta intermunicipalidad fue creada en 2004 por las municipalidades de San Martín, Luján de Cuyo y Maipú, estas dos últimas integrantes de la microrregión analizada precedentemente. Sus objetivos fueron propiciar acuerdos para un mejor aprovechamiento de la actividad turística; lograr una mayor eficiencia y competitividad de los sectores productivos, particularmente el enoturismo; difundir y gestionar posibles fuentes de financiación, su operatoria, condiciones y requisitos; asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los distintos proyectos.

Esta iniciativa contó con una primera financiación de la Dirección Nacional de Preinversión con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo para elaborar un plan estratégico de la microrregión (ALVAREZ - FERNÁNDEZ 2005). De este estudio emergieron dos propuestas:

- La creación de un Instituto de Desarrollo Regional del Turismo del Vino, de carácter público-privado, cuya principal función fuera la de dinamizar los encadenamientos productivos vitivinícola y turístico;
- El tendido del Tren del Vino¹⁰¹² para fortalecer el atractivo del enoturismo.

En marzo de 2006, se inició un segundo proyecto de preinversión para realizar el estudio de factibilidad de esta última propuesta. En una ponencia académica de 2008 (COMPLETA 2008: 12) se hace referencia a que la microrregión ya se encontraba desactivada. El fin de este proyecto ha sido objeto recientemente de una nota periodística¹⁰¹³.

1.3.6. Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA)

¹⁰¹² Este tren utilizaría la traza que opera el tren carguero de la empresa AAL desde la estación San Martín hasta la de Agrelo. El proyecto contemplaba además un proceso de reordenamiento urbanístico y recuperación de las estaciones.

¹⁰¹³ El diario Los Andes informó: *“Entre las desventuras de Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi en la Secretaría de Transporte de la Nación (n.d.a.: ambos procesados por administración fraudulenta y estrago culposo) se perdió el Tren del Vino, un proyecto público compartido por Luján, Maipú y San Martín. La Nación aseguró que lo financiaría, los intendentes lo militaron en todos los espacios que tenían y el gobernador Celso Jaque lo prometió cada vez que pudo en público. Pero entre las denuncias de corrupción y los problemas del sistema ferroviario del Gran Buenos Aires, sucumbió el Tren del Vino”* www.losandes.com.ar/notas/2013/2/2/denuncias-contra-jaime-schiavi-mataron-tren-vino-694507.asp

Esta microrregión fue creada el 31 de julio de 2004¹⁰¹⁴ por los departamentos mendocinos de Las Heras (203.666 hab.)¹⁰¹⁵ y Lavalle (36.738 hab.), ubicados en el norte mendocino, y los sanjuaninos de Calingasta (8.588 hab.) y Sarmiento (22.131 hab.)¹⁰¹⁶, así como las dos gobernaciones. Su objetivo fue lograr apoyo financiero para la producción vitivinícola, la ganadería menor, la minería, el comercio, el turismo, la cultura y las obras viales¹⁰¹⁷. La Legislatura mendocino aprobó el 1 de septiembre de 2004 el proyecto de resolución N° 776 apoyando la creación de esta microrregión.

En una segunda etapa, se planteó una extensión transfronteriza hacia las comunas de las regiones chilenas de Valparaíso¹⁰¹⁸ -con la que se firmó un acta complementaria el 4 de marzo de 2005 y con ella con sus 38 comunas¹⁰¹⁹- y del Libertador General Bernardo O'Higgins¹⁰²⁰.

Entre las motivaciones para la creación de la MICA podemos destacar la reparación de las rutas nacionales N° 149 y N° 153¹⁰²¹ que vinculaban a los cuatro departamentos con

¹⁰¹⁴ Esta fecha aparece contrapuesta con la información brindada por el diputado Muñoz Carpino en un debate legislativo: *"Esta Micro Región, señor Presidente, está conformada a partir del año 1998 por lo que es el departamento de Calingasta y el departamento de Sarmiento. Dos departamentos de la Provincia de San Juan, conjuntamente con los departamentos de Lavalle y Las Heras, de lo que es el Norte de la Provincia de Mendoza"*. No hemos podido corroborar esta información. Ver: versión taquigráfica del 4 de septiembre de 2008 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan.

¹⁰¹⁵ Esta municipalidad fue la principal impulsora de la iniciativa.

¹⁰¹⁶ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

¹⁰¹⁷ Sobresalía la búsqueda del mejoramiento de la ruta que une Calingasta con Uspallata que ofrecería más posibilidades para la salida de la producción y favorecerá las nuevas explotaciones mineras de cobre, oro, plata, y minerales como yeso, cal, talco y bentonita para industria de la construcción. Otra propuesta fue la puesta en funcionamiento del Tren de la Fe, que uniría la ciudad de Mendoza con los pueblos y capillas históricas, atravesando la zona desértica y llegando a suelo sanjuanino.

¹⁰¹⁸ Esta es una de las quince regiones en las que se encuentra dividida la República de Chile. Limita al Norte con la Región de Coquimbo, al Sureste con la Región Metropolitana, al Sur con la Región de O'Higgins, al Este con la República Argentina y al Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 16 396 km² y una población de 1.734.917 habitantes. Su capital regional es la ciudad de Valparaíso. En el pasado se la conoció como V Región.

¹⁰¹⁹ Algunas de las ciudades más importantes son Valparaíso, donde se localiza el Congreso Nacional; la balnearia de Viña del Mar; y la de Los Andes, puerta de entrada al país del flujo vial transcordillerano.

¹⁰²⁰ La Región del Libertador General Bernardo O'Higgins es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile. Limita al Noroeste con la Región de Valparaíso, al Noreste con la Región Metropolitana de Santiago, al Sur con la Región del Maule, al Este con la República Argentina y al Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 16,387.0 km² y una población estimada al año 2010 de 883.368 habitantes. Su capital regional es la ciudad de Rancagua. En el pasado se la conoció como VI Región.

¹⁰²¹ En el año 2002 la Dirección Nacional de Vialidad y los gobiernos de las provincias de Mendoza y San Juan firmaron un convenio para pasar la sanjuanina ruta provincial 39 y varias rutas menores mendocinas a la esfera nacional, creándose la ruta nacional 149; la misma une la ciudad mendocina de Uspallata, la cabecera argentina del corredor bioceánico con Chile, con la ciudad de Calingasta. La

el Corredor Bioceánico Central Paso Los Libertadores, principal vía de exportación de productos argentinos hacia el océano Pacífico. También se buscaron, sin éxito, regímenes impositivos especiales; la conservación del complejo palustre de Guanacache; asistencia para los emprendimientos mineros; la creación de un matadero regional; y la puesta en marcha de un tren turístico histórico.

Con la incorporación en 2005 de la región chilena de Valparaíso, estos objetivos quedaron postergados y tomaron prioridad la búsqueda de oportunidades externas para el empresariado local –como las rondas de negocios y las mejoras de la infraestructura vial-, aunque ninguna de ellas se concretó.

Desde el punto de vista organizacional, no existió una estructura administrativa compleja ni tampoco una metodología de reuniones. El acta de 2005 estableció una estructura funcional caracterizada por un *presidente* -encarnado en la figura del intendente donde recaía la sede anual de la microrregión), una *autoridad de aplicación* -no caracterizada-, una *Mesa Transdisciplinaria* -integrada por profesionales- y una *Junta Normativa y de Control*, a cargo del seguimiento de la gestión y de la armonización de la normativa jurídica (COMPLETA 2008).

Respecto de la financiación, los municipios aportaron mensualmente, entre enero de 2005 y abril de 2007, una suma exigua equivalente a 250 euros mensuales. En relación con los aportes económicos de Chile, quedaban a criterio de sus autoridades considerando el tipo de cambio y la cantidad de los municipios representados (COMPLETA 2008).

En 2008, en ocasión de una reunión en Mendoza de la Unión de Parlamentarios del Mercosur¹⁰²², la Comisión de Análisis y Proyección de la Región Centro Andina destacaba los esfuerzos de esta microrregión¹⁰²³; para nuestro análisis, resaltaba la incorporación del departamento sanjuanino de Veinticinco de Mayo (17.119 hab.) (INDEC 2013) y proponía su extensión hacia la región chilena de Coquimbo¹⁰²⁴. Si en

ruta nacional N° 153 une la ciudad sanjuanina de Media Agua, cabecera del departamento Sarmiento, con la ruta nacional N° 149.

¹⁰²² La Unión de Parlamentarios del MERCOSUR, creada en 1999, es una institución a la que pertenecen los legisladores provinciales, estaduales y departamentales de los países miembros del MERCOSUR - Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina- así como de Chile.

¹⁰²³ www.comisionmercosur.hcdmza.gov.ar/actas_pdf/2008_08_29_a.pdf (Fecha de consulta: 24/1/2014)

¹⁰²⁴ La Región de Coquimbo es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile; limita al Norte con la Región de Atacama, al Sur con la de Valparaíso, al Este con la República Argentina y al

una primera instancia la microrregión buscó conectar el territorio del oeste sanjuanino y mendocino con el saturado Paso de Los Libertadores, el interés pareció desplazarse luego hacia el norte, buscando apoyar el proyecto del Paso Agua Negra¹⁰²⁵.

Desde 2010 no se encuentran nuevas referencias al funcionamiento de esta microrregión.

*1.3.7. Microrregión del Nevado – Microrregión Mendosur*¹⁰²⁶

Esta intermunicipalidad fue creada el 14 de junio de 2000 con el nombre de *Microrregión del Nevado* por las municipalidades de General Alvear (46.429 hab.), Malargüe (27.660 hab.) y San Rafael (188.018 hab.)(INDEC 2013) con el apoyo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación¹⁰²⁷.

Los objetivos fueron definir una planificación territorial única, estableciendo metas concretas de desarrollo económico, y gestionar proyectos conjuntos de atracción de nuevas inversiones: ello se corresponde con el contexto histórico de surgimiento, en plena crisis económica. A ello se sumaba el interés de incrementar la capacidad de lobby de esta región provincial.

Respecto de la dinámica de funcionamiento, se estableció un cronograma de reuniones mensuales, que contaban con la participación de organizaciones civiles, concejales y funcionarios locales. Las mismas, sin embargo, se interrumpieron a fines del año 2001, como consecuencia de la crisis política que derivó en la renuncia del presidente de la Nación, Fernando De La Rúa, y de las autoridades del Ministerio del Interior.

Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 40 579,9 km² y una población de 718.717 habitantes (2010). Su capital regional es la ciudad de La Serena.

¹⁰²⁵ Este paso fronterizo conecta la provincia argentina de San Juan y la Región de Coquimbo. Si bien por su altitud (4.780 metros sobre el nivel del mar) se encuentra abierto sólo en temporada estival, se proyectó la construcción de un túnel de baja altura: en 2009 los presidentes de Argentina, Chile y Brasil –país que se vería beneficiado por el acortamiento de distancias para lograr una salida comercial hacia el océano Pacífico- firmaron un acuerdo para construir dicha obra. Actualmente la obra se encuentra en proceso de licitación.

¹⁰²⁶ En algunos documentos iniciales figura como *XI Microrregión del Sur de Mendoza*, dado que era la onceava iniciativa promovida por el programa nacional.

¹⁰²⁷ Los municipios sureños respondieron al llamado para la selección de propuestas dentro de las pruebas piloto del componente N° 5 “Plan de Desarrollo Microrregional” del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Cabe consignar que, por entonces, las tres municipalidades desarrollaba cada una su propio plan estratégico de desarrollo.

Considerando su modalidad de gestión, se creó un *Consejo Directivo Microrregional* - integrado por los tres intendentes, los tres presidentes de los Concejos Deliberantes y los tres presidentes de las cámaras empresarias locales-; una *Dirección Ejecutiva* -a cargo de un director y de tres coordinadores municipales-; un *Consejo Social Microrregional*-integrado por representantes de la sociedad civil- y un *Consejo Técnico Microrregional* –integrado por representantes de universidades, colegios profesionales y cámaras empresarias-.

Una nueva etapa se inició años más tarde: la elección municipal de 2003 supuso que los tres intendentes abandonaron sus cargos e inclusive en dos departamentos se produjo un cambio político¹⁰²⁸: el 20 de junio de 2004 los nuevos mandatarios firmaron el acta fundacional de la *Microrregión Mendosur*. Con ella se creó el Concejo Legislativo del Sur de Mendoza, que se reunió en algunas oportunidades; se demandó el mejoramiento de la infraestructura vial; se elaboró un proyecto de reactivación ferroviaria –que maduraría en el Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche, que analizáramos en el apartado de la provincia de La Pampa-; y la creación de un informador turístico microrregional con sede en San Rafael.

Desde el año 2005 no existen nuevas referencias sobre el funcionamiento de esta microrregión.

1.3.8. Microrregión Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)

Enzo Completa (COMPLETA 2010: 230), en un relevamiento sobre microrregiones mendocinas, incluyó en 2010 a esta microrregión transprovincial integrada por el departamento mendocino de Malargüe (28.877 hab.) (INDEC 2013) y las municipalidades neuquinas de Barrancas (1098 hab.), Buta Ranquil (2.221 hab.) y Rincón de las Sauces (10.129 hab.), teniendo como principal propósito potenciar el desarrollo económico. La propuesta comenzó a elaborarse a mediados de 2008 y se

¹⁰²⁸En General Alvear y San Rafael el radicalismo perdió las elecciones a manos del Partido Justicialista, mientras que en Malargüe el intendente Celso Jaque dejó su cargo a su delfín cuando fue electo como senador nacional por Mendoza. Su sombra como líder justicialista del sur mendocino –algo confirmado cuando pudo acceder a la gobernación provincial en 2007- puede verse en la continuación de Mendosur.

presentó en sociedad en febrero de 2010, desarrollando sus actividades durante todo ese año.

Estos gobiernos locales comparten el aislamiento característico de esta región—las dos ciudades más grandes de CUEMECO están separadas por 387 kilómetros—, que se limitó cuando la ruta nacional N° 40 fue mejorada en varios tramos, lo que posibilitó una más fluida relación entre el sur cuyano y el norte patagónico¹⁰²⁹. Cabe destacar que esta iniciativa se incluyó en el contexto territorial del mega emprendimiento minero Potasio Río Colorado, la más importante inversión privada en la Argentina de los últimos años¹⁰³⁰.

La intermunicipalidad se originó en el marco del Programa de Fortalecimiento Productivo Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP)¹⁰³¹, que financió el proyecto “Desarrollo de los Observatorios Ambiental-Territorial y Económico-Productivo de la Región Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)”¹⁰³² con un aporte equivalente a doscientos sesenta mil euros¹⁰³³. El objetivo fue desarrollar estudios en un área históricamente petrolera y de ganadería extensiva con el fin de diversificar la matriz productiva. Entre las acciones se desarrollaron actividades de planeamiento estratégico y capacitación de actores territoriales.

En septiembre de 2010, los representantes de CUEMECO y el neuquino Ente Intermunicipal Minas —que hemos analizado en el capítulo dedicado a la Patagonia— firmaron un convenio para fomentar la integración regional entre el norte neuquino y el sur mendocino, en un poco común acuerdo entre dos microrregiones. El acta considera que *“la integración estará dada a través de las áreas de educación, cultura, turismo y deporte con el objeto de realizar intercambios entre las localidades”*. También se acordó *“generar acciones para impulsar procesos de planificación regional,*

¹⁰²⁹ Actualmente entre estas ciudades 175 km de ruta son de ripio.

¹⁰³⁰ Este proyecto, actualmente suspendido, implicaba una inversión de siete mil ochocientos millones de euros en la producción de cloruro de potasio, utilizado para la fertilización agrícola. Era encabezado por la empresa brasileña Companhia Vale do Rio Doce.

¹⁰³¹ Este programa depende de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, financiado por el BID. El objetivo principal es el fortalecimiento institucional de las diferentes áreas de los gobiernos provinciales y generar ámbitos de articulación público y privado para el fomento y la promoción de las actividades productivas.

¹⁰³² El río Colorado nace en la cordillera de los Andes y desemboca, tras 1.114 km de longitud, en el mar Argentino. Convencionalmente señala el linde norte de la región patagónica.

¹⁰³³ El 40% se destina a adquisición de equipamiento vinculado a las actividades previstas y el restante 60% a asistencias técnicas.

considerando a la ruta 40 como el eje articulador".¹⁰³⁴ Luego de la finalización de los estudios del PROFIP y de la firma de este convenio no se encuentran nuevas referencias sobre esta microrregión.

1.3.9. Consorcio Mixto Zona Industrial Rodríguez Peña

Este ente mixto está integrado por las municipalidades de Maipú, Guaymallén y Godoy Cruz, así como por el Gobierno de la Provincia de Mendoza y por la Asociación de Empresarios del Carril Rodríguez Peña (ADERPE)¹⁰³⁵. Fue creado por ley provincial N° 7.639 sancionada el 26 de diciembre de 2006.

Este consorcio tiene por objeto la planificación y realización de todas las obras de infraestructura y servicios públicos necesarios para consolidar y desarrollar los emprendimientos asentados en la zona industrial, así como la construcción de escuelas y viviendas y servicios de salud para el personal de las empresas, entre otros.

Cuenta con personería jurídica propia y plena capacidad jurídica; se rige por las disposiciones de la ley N° 7.639 y el Estatuto Consorcial. Es administrado por un directorio integrado por un representante de cada municipio elegido con acuerdo del Honorable Concejo Deliberante, un miembro de ADERPE y un representante del gobierno provincial a designar por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. La gerencia está a cargo de un funcionario designado por ADERPE con acuerdo de los municipios.

El mismo funciona en la actualidad, presidido por la entidad empresarial.

1.3.10. Otras iniciativas

En el capítulo de la región Patagónica, en el apartado correspondiente a la provincia de La Pampa, hemos relatado el desarrollo del Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche, integrado por municipalidades de Buenos

¹⁰³⁴ www.neuqueninforma.gov.ar/?p=9228

¹⁰³⁵ Es una asociación de empresarios que trabaja por el desarrollo económico, institucional y social de la zona industrial mixta de Mendoza, una superficie de 2.400 hectáreas donde están instaladas 540 empresas industriales y de servicios en los rubros metalmecánico, maderero, automotor, vitivinícola, alimentos y bebidas, minero, petrolero y logístico, entre otras.

Aires, La Pampa y Mendoza; en este último caso, lo integran las municipalidades de General Alvear, Malargüe y San Rafael –los miembros de la desactivada *Microrregión Mendosur*–.

1.4. Evaluación del proceso intermunicipal mendocino

Un balance de la intermunicipalidad mendocina permite observar que las experiencias se han integrado departamentos con una cierta homogeneidad territorial y socioeconómica, generalmente los de menor tamaño poblacional¹⁰³⁶; en muchos casos por meros convenios entre municipios y con débiles estructuras legales y administrativas.

En estas experiencias parecen jugar un papel fundamental para la constitución y continuidad de estas formas de colaboración intermunicipal, la toma de decisiones políticas y la afinidad partidaria de los distintos municipios. El asociacionismo queda restringido, en unos casos, a la actuación de los intendentes, y en otros, a la de los técnicos que llevan a adelante los proyectos comunes, pero habitualmente las experiencias se agotan rápidamente: con excepción del COINCE, que administra un proyecto concreto –la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos– y el COINES, que parece seguir su camino con la misma estrategia, las restantes estrategias sufren alta vulnerabilidad, presentando discontinuidades en cuanto al apoyo político, técnico y financiero que reciben. El elemento común parece ser la falta de planificación rigurosa, tanto de sus proyectos como en su metodología de funcionamiento.

2. San Juan

La provincia de San Juan limita al norte y este con la de La Rioja, al sureste con la de San Luis, al sur con Mendoza y al oeste con la República de Chile. Posee una superficie de 89.651 km². En 2010 tenía 681.055 habitantes, el 1,7% de la población argentina, siendo la décima tercera más poblada del país (INDEC 2013).

¹⁰³⁶ Puede advertirse que los departamentos metropolitanos de Godoy Cruz (191.903 hab.), Guaymallén (283.803 hab.) y Mendoza (115.041 hab.), los más poblados y con mayor desarrollo comercial de la provincia, no se han integrado en ninguna iniciativa.

El sistema municipal está regulado por los artículos 239 a 251 de la Constitución provincial sancionada en 1986 y por la ley N° 6.289 Orgánica de Municipalidades, aprobada en noviembre de 1992. Las municipalidades de Caucete, Chimbass, Pocito, Rawson, Rivadavia, San Juan y Santa Lucía han sancionado su Carta Orgánica.

La provincia cuenta con un total de diecinueve departamentos, cada uno de los cuales son gobernados por una municipalidad. Todo centro poblacional concentrado de más de dos mil habitantes puede constituir una: su creación es potestad de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia con acuerdo de las comunas involucradas. Cada departamento tiene una ciudad cabecera donde residen las autoridades municipales y un número variable de distritos, tal como el caso mendocino.

De acuerdo al artículo 240 de la mencionada ley N° 6.289, las municipalidades se caracterizan en tres categorías¹⁰³⁷: las de primera, con más de treinta mil habitantes; las de segunda, con más de diez mil; y las de tercera, con más de dos mil habitantes.

La Constitución provincial reconoce la autonomía municipal y los de primera categoría pueden sancionar su Carta Orgánica. Los municipios de segunda y tercera categoría se rigen por la ley N° 6.829 Orgánica de Municipalidades

El área metropolitana de San Juan es la mayor área urbana de la provincia y la décima del país: en 2010 aglomeraban 69,2% del total de la población provincial, lo que la convierte en una de las urbanizaciones con mayor peso poblacional dentro de su propia provincia. Abarca siete departamentos, el de la ciudad capital, los colindantes de Chimbass, Rawson, Rivadavia y Santa Lucía y la extensión en barrios de los de Nueve de Julio y Pocito. Teniendo en cuenta el sistema departamental, no existe el fenómeno inframunicipal.

El poder ejecutivo de las municipalidades es ejercido por un intendente, elegido por voto directo a simple pluralidad de sufragios; dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto por un periodo consecutivo. El poder legislativo es ejercido por un Concejo Deliberante, compuesto por cinco concejales, a los que se suma uno por cada quince mil habitantes, elegidos directamente por la ciudadanía de acuerdo al sistema de representación proporcional hasta un máximo de doce miembros; duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

¹⁰³⁷ Los censos oficiales nacionales o provinciales determinan la categoría de cada municipalidad.

La provincia carece de ley de coparticipación de recursos. El monto anual determinado para cada departamento, fijado en convenios rubricados entre la provincia y las municipalidades, se distribuye en trece cuotas¹⁰³⁸, cada una de las cuales se abona en cuatro transferencias iguales y semanales. Adicionalmente, existe un Fondo de Emergencias Municipales administrado por el Poder Ejecutivo provincial para asistirlos en casos de emergencia económica, social o institucional.

La minería es actualmente la principal fuente de ingresos extraordinarios de la provincia y la ley provincial N° 7.281 de Regalías por la extracción de los recursos naturales, minerales o de carácter no renovables regula su distribución: a las municipalidades donde tenga asiento el yacimiento minero le corresponderá el 33% de los ingresos recibidos por la provincia.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de San Juan

La Constitución provincial, en el inciso 9 de su artículo 251, señala dentro las atribuciones comunes a todos los departamentos, la posibilidad de realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros¹⁰³⁹.

La Carta Orgánica del departamento Caucete sancionada en 2007, en su artículo 46, indica que el municipio podrá establecer políticas sanitarias propias, que coexistan con las nacionales, provinciales o intermunicipales y en el inciso de su artículo 48 que *“la municipalidad podrá celebrar convenios con entidades privadas, reparticiones públicas, nacionales, provinciales, internacionales y/o municipales; asimismo constituir organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otro regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades comunes de su competencia”* y en el inciso 24 *“Instituir o autorizar la participación del Municipio en organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras*

¹⁰³⁸Correspondiendo una cuota en los meses, enero a mayo y julio a noviembre y una cuota y media en los meses de julio y diciembre para facilitar el pago de la cuota del sueldo anual complementario a la plantilla municipal.

¹⁰³⁹En este último caso con conocimiento previo de la Cámara de Diputados provincial.

y prestación de servicios públicos comunales”. La Carta Orgánica del departamento Pocito jurada en 1996, en su artículo 41, indica que la municipalidad puede “*Instituir los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y prestación de servicios públicos comunales*”. Estas son las únicas cartas orgánicas departamentales que hacen referencia a la intermunicipalidad.

La provincia de San Juan no ha desarrollado políticas específicas para fomentar la intermunicipalidad.

2.3. Iniciativas intermunicipales

Hemos visto en el análisis de la provincia de Mendoza la *Microrregión Intermunicipal Cuyano Andina*, que integraron las municipalidades de Calingasta, Sarmiento y Veinticinco de Mayo. La única experiencia institucionalizada en la provincia fue la microrregión “Jáchal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil” de efímera existencia a comienzos de la década de 2000 y un proyecto no concretado, en 2007.

2.3.1. Microrregión "Jachal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil"

En el año 2000 las municipalidades de Jachal (21.730 hab.), Calingasta (8.588 hab.), Iglesia (9.099 hab.) y Valle Fértil (7.222) (INDEC 2013) buscaron desarrollar una microrregión con el fin de promover el desarrollo de los pequeños productores. Sólo hemos encontrado una referencia a ello en un artículo de la dirección de Minería provincial (KRAUSE YORNET Y POSLEMAN); en la misma se señala, entrevistando a funcionarios municipales de Calingasta: “*Nosotros nos basamos a nivel nacional, además de conseguir cosas a nivel social, hemos conseguido esto que es el otorgamiento de dos millones de dólares para la micro región.*”

En el mismo documento, el intendente de Iglesia señala: “*...nosotros hemos ingresado a una micro región... a través de un pacto firmado entre los cuatro municipios: Calingasta, Jáchal, Iglesia y Valle Fértil, e ingresamos a un proyecto de micro regiones del país. ... En la provincia lo veían como una cuestión política, de separación, porque ellos no tuvieron participación en esto...*”.

En otro documento (VARGAS S/F) hemos encontrado una breve referencia, indicando que la misma buscaba transformarse en un área de desarrollo estructurada por la ruta nacional Nº 150, el paso fronterizo de Agua Negra y el desarrollo turístico, y que la misma no había podido consolidarse.

Esta experiencia fue una de las beneficiadas en el bienio 2000-2001 por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, siendo su promotor el intendente del departamento Jáchal y la misma dejó de funcionar con el fin del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales.

2.3.2. Microrregión “Calingasta – Jáchal - Sarmiento”¹⁰⁴⁰

En octubre de 2007, autoridades del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Producción de la Nación¹⁰⁴¹ propusieron crear una microrregión con los municipios de Jáchal (21.730 hab.), Calingasta (8.588 hab.) y Sarmiento (22.131 hab.) (INDEC 2013). Sólo un breve documento llegó a elaborarse, que guiaría los talleres de reflexión en vistas a la formulación de un plan estratégico microregional.

Entre los objetivos se contaban identificar proyectos comunes sectoriales y locales, adoptar visiones compartidas y homogeneizar discursos de los intendentes; proponer actividades concretas de fortalecimiento intra e interinstitucional; y promover la nivelación técnica de los funcionarios que asistirán a los intendentes en tareas ejecutivas.

Adicionalmente, las autoridades ministeriales propusieron elaborar un programa de capacitación en temas como la nueva gestión pública; la globalización y la gestión local; la educación para el trabajo¹⁰⁴²; cultura ciudadana y competitividad económica; medio ambiente y desarrollo; infraestructuras y competitividad; los encadenamientos productivos; la inclusión digital; y las herramientas financieras para el desarrollo local.

¹⁰⁴⁰Esta denominación fue provisoria.

¹⁰⁴¹Este programa buscó el mejoramiento de los sistemas de inversión públicos de las provincias, el aumento de sus posibilidades para analizar y gestionar proyectos y la ampliación de su capacidad para evaluar proyectos y programas.

¹⁰⁴²Entre los docentes propuestos, se identificaban expertos para los tres primeros talleres: Eduardo Passalacqua, Fabio Quetglas y Fernando Tascón.

El recambio de las autoridades ministeriales en diciembre de 2007 implicó que el proyecto no se llevara adelante.

3. San Luis

3.3. El sistema municipal puntano¹⁰⁴³

La provincia tiene una extensión de 76.748 km² y limita al Norte con la de La Rioja, al Este con las de Córdoba y La Pampa, al Sur con la de La Pampa, y al Oeste con las de Mendoza y San Juan. En 2010 tenía 367.933 habitantes, el 0,92% de la población argentina, siendo la quinta menos poblada (INDEC 2013).

El sistema comunal está regulado por los artículos 247 a 257 de la Constitución provincial sancionada en 1987 y por la ley N° 5.756¹⁰⁴⁴ Orgánica de las Municipalidades sancionada en 2004. Sólo las de más de veinticinco mil habitantes pueden sancionar su Carta Orgánica, por lo que las de San Luis, capital provincial, y Villa Mercedes cuentan con una¹⁰⁴⁵. No obstante ello, el artículo 248 de la Constitución reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todas las jurisdicciones.

En la provincia se definen cuatro tipos de gobiernos locales en su territorio: el primero de ellos, la *municipalidad*, en todo núcleo urbano que cuente con más de 1.500 habitantes. Su gobierno está integrado por un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente y por un Concejo Deliberante compuesto con un número variable de concejales de acuerdo a la población¹⁰⁴⁶.

También la Constitución provincial regla la existencia de *comisiones municipales*, gobiernos locales de núcleos urbanos de entre 801 y 1.500 habitantes, cuyo Poder Ejecutivo está constituido por un presidente, acompañado por un consejo de vecinos compuesto por tres miembros, elegidos por el pueblo en sufragio universal, y asegurando la representación de las minorías. Un tercer tipo de gobierno local, las *intendencias comisionadas*¹⁰⁴⁷ caracteriza a los centros urbanos de hasta 800

¹⁰⁴³Tal es el gentilicio de los habitantes de la provincia de San Luis. Deriva de la denominación fundacional de la ciudad capital, San Luis de Loyola Nueva Medina de Río Seco de la Punta de los Venados.

¹⁰⁴⁴También puede ser encontrada como la ley XII-0349-2004; en la provincia se utiliza una nomenclatura poco frecuente en el resto del país.

¹⁰⁴⁵Artículo 254 de la Constitución de la Provincia de San Luis de 1987.

¹⁰⁴⁶En los municipios de 1.501 a 2.500 habitantes, cuatro concejales; en los de 2.501 a 5.000 habitantes, cinco; en los de 5.001 a 7.000, siete; en los de 7.001 a 9.000, nueve; en los de 9.001 a 25.000, diez; y en los municipios de 25.001 a 50.000, doce concejales y uno más por cada cincuenta mil habitantes o fracción no inferior a 25.000.

¹⁰⁴⁷Ley N° XII-0622-2008 de Régimen de Intendentes Comisionados.

habitantes, en los cuáles el gobierno municipal es ejercido por un ciudadano elegido por el pueblo a simple pluralidad de sufragios. En forma conjunta se elige un intendente comisionado suplente, quien lo reemplaza en caso de vacancia definitiva del mismo. Por último, creado por el artículo 252 de la Constitución, son las *delegaciones municipales*, gobiernos de pequeños núcleos de más de 80 electores; puede crearse por ley dependiendo del municipio más cercano y está a cargo de un delegado, elegido por sufragio universal, a simple pluralidad, simultáneamente con un delegado suplente que lo reemplaza en caso de vacancia. Actualmente todas las comisiones municipales que deberían funcionar no lo hacen, por lo que tienen el estatus de intendencia comisionada, sin funcionar las representaciones vecinales¹⁰⁴⁸. Ha habido sucesivas presentaciones judiciales reclamando por ello pero no se ha logrado aún.

Todas las autoridades locales son electas por sufragio universal y a simple mayoría. Todas las autoridades locales son electas por cuatro años y sólo cuentan con una reelección consecutiva. Los Concejos Deliberantes se renuevan por mitades en elecciones de medio término.

La provincia de San Luis posee un total de dieciocho municipios –dos de ellos con carta orgánica- y cuarenta y ocho comisiones municipales, lo que define un total de 66 gobiernos locales en el territorio provincial. Los gobiernos locales abarcan únicamente los ejidos urbanos y una pequeña proyección rural incluida en los siete mil quinientos metros a todos los vientos medidos desde el centro de la localidad.

En términos poblacionales, la provincia cuenta con una alta concentración en las dos ciudades ya citadas –la ciudad de San Luis (153.322 hab.) que integra una pequeña área metropolitana junto con la de Juana Koslay (8.689 hab.) y Villa Mercedes (116.781 hab.)- que concentran el 75,8% de la población total. Podemos afirmar que inframunicipalismo es uno de los más característicos del país: el 70% de los gobiernos locales poseen menos de mil habitantes.

¹⁰⁴⁸Es el caso de Volcán (1.419 hab.), Nueva Galia (1.199 hab.), Fraga (1.021 hab.), Arizona (995 hab.), Potrero de los Funes (944 hab.), Beazley (803 hab.) y Fortuna (827 hab.), que están gobernadas por Comisionados Municipales, cuando tendrían que estar siéndolo por Comisiones Municipales. Cabe destacar que Villa General Roca, cabecera del Departamento Belgrano, es la única localidad de la provincia que, a pesar de contar con sólo 196 habitantes, tiene un intendente y cuatro concejales, toda vez que el artículo 256 de la Constitución Provincial prevé que "*...en los Departamentos donde no existan municipalidades (...) su respectiva cabecera departamental se constituye en municipalidad contando su concejo deliberante con el mínimo de concejales fijados por esta Constitución*".

Los recursos de los gobiernos locales de la provincia de San Luis se encuentran reglados por el artículo 270° de la Constitución de 1987 y por el artículo 48º de la ley N° 5.756 que autoriza el cobro de tasas por los servicios que presta, no previéndose el cobro de impuestos. Respecto de los recursos de coparticipación, son regulados por la ley provincial N° 5.537 promulgada en 2004, que establece, en su artículo 3º, el destino del 20% de la masa coparticipable a los municipios¹⁰⁴⁹, de los cuáles el 16% se destina en forma automática para el conjunto de municipios, el 3,5 % para el Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo -hasta un tope de treinta millones de pesos¹⁰⁵⁰- y el 0,5% para el Fondo de Aportes del Tesoro Provincial. Sobre la distribución secundaria, el artículo 4º de la ley se realiza conforme a los siguientes criterios: el 80% en proporción directa a la población de cada localidad, tomando como base los datos proporcionados por el último Censo Nacional de Población y Vivienda; el 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital; el 2,5 % en proporción al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada departamento distribuido en proporción a la población de cada localidad, excluidas las ciudades de San Luis y Villa Mercedes; y el 15 % en partes iguales entre todo los municipios provinciales.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia de San Luis

En la Constitución provincial de San Luis no se encuentran referencias normativas al respecto. Tampoco se ha desarrollado ninguna política de apoyo al respecto.

3.3. Iniciativas intermunicipales

3.3.1. Corredor de Biomechingones

¹⁰⁴⁹ De acuerdo al artículo 2º de la N° 5.537 la masa coparticipable se integra con: a) el producido de la recaudación del impuesto inmobiliario, del impuesto sobre los ingresos brutos proveniente de los contribuyentes directos, del impuesto sobre los ingresos brutos proveniente de los contribuyentes alcanzados por el Convenio Multilateral, del impuesto a los automotores acoplados y motocicletas y del impuesto a los sellos, con excepción de aquellos que tengan afectación específica dispuesta por ley; b) el 50 % del total de lo efectivamente percibido por la Provincia en virtud del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548 y que no tengan afectación específica.

¹⁰⁵⁰ Ello equivalía entonces a ocho millones de euros.

Esta intermunicipalidad se integró en 2003 por los gobiernos locales de Villa de Merlo (11.159 hab.), Carpintería (560 hab.), Cortaderas (661 hab.), Los Molles (497 hab.), Papagayos (275 hab.), Villa del Carmen (613 hab.) y Villa Larca (720 hab.), todos ubicados en el Valle de Conlara, en el piedemonte de la sierra de Comechingones¹⁰⁵¹. Desde mayo de 2004 se buscó incorporar a gobiernos locales de la vecina región del valle de Traslasierra: en junio de 2005, la municipalidad cordobesa de Mina Clavero (8.487 hab.) solicitó su incorporación.

El objetivo fue formar un Parque Regional e implementar un corredor turístico orientado al manejo sustentable del medio ambiente, buscándose el apoyo de la Secretaría de Turismo de la Nación¹⁰⁵² y especialmente de la Administración de Parques Nacionales, que acercó sus vínculos con la Federación de Parques Regionales de Francia. Fue entonces que apareció un funcionario sobre el que hemos escrito en el análisis de la iniciativa CORINDES de la provincia de Salta¹⁰⁵³, elaboró un documento¹⁰⁵⁴, facilitó el intercambio de experiencias con el Parque Natural Regional de Vercors, ubicado en la Región de Rhône-Alpes¹⁰⁵⁵ y luego el apoyo que hizo la cooperación gala¹⁰⁵⁶.

El promotor de la iniciativa fue un concejal oficialista de la ciudad de Villa de Merlo¹⁰⁵⁷. Cabe consignar que, por entonces, esta municipalidad era la única gobernada por un intendente opositor al gobierno puntano, lo que limitaba el apoyo del mismo a funcionarios de segunda línea¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵¹ Cabe consignar que los gobiernos de Carpintería, Cortaderas y Los Molles elaboraban por entonces un Plan Común de Desarrollo Turístico. Ver: CUELLO (S/F). *Un proyecto innovador: el Corredor Biocomechingones*. En: www.unida.org.ar/mendoza/documentos/Panelistas/CUELLO-Corredor%20Biocomechingones-CORREGIDO.doc (Fecha de consulta: 21/01/2014)

¹⁰⁵² Cabe consignar que ello responde a que la ciudad de Villa de Merlo es uno de los principales destinos turísticos del país.

¹⁰⁵³ Era Francisco López Sastre, que por entonces se desempeñaba como asesor del presidente de la Administración de Parques Nacionales, a quien hemos atribuido el desarrollo de esta iniciativa salteña.

¹⁰⁵⁴ LÓPEZ SASTRE, F. (2004). Aplicación del enfoque del Parque Natural Regional en la Argentina.

¹⁰⁵⁵ Funcionarios de la Asociación de Parques Regionales de Francia visitaron la provincia de San Luis y en junio de 2005, el presidente de la Administración de Parques Nacionales, el asesor López Sastre y el intendente de Villa de Merlo visitaron el Parque Regional de Vercors.

¹⁰⁵⁶ Entre noviembre de 2004 y marzo de 2005, la ecóloga Natalie Maumy hizo distintos estudios financiados por ella. También se financiaron dos pasantes que hicieron tareas administrativas y de coordinación.

¹⁰⁵⁷ Fue el radical Rodolfo Raffo, ex secretario de Turismo, Desarrollo e Inversiones de Villa de Merlo y empresario hotelero de la ciudad, que fue entrevistado por nosotros el 24 de agosto de 2007.

¹⁰⁵⁸ Sólo la Secretaría de Turismo provincial facilitó apoyo; cabe consignar que esta actividad es la más importante en esta zona puntana.

En abril de 2003 se firmó el “Convenio Intermunicipal para el Establecimiento de un Cordón Biológico en el Faldeo Oeste de la Sierra de los Comechingones”. Ese mismo mes la Delegación Regional Centro de la Administración Nacional de Parques elaboró un estudio para la creación de una Unidad de Conservación sobre la Sierra de los Comechingones y se firmó el convenio de cooperación entre el Corredor y la Administración Nacional de Parques. En mayo de 2004 se creó el Comité de Gestión, integrado por técnicos locales en representación de sus respectivos municipios y el secretario de Planeamiento de la Municipalidad de Villa de Merlo fue designado como coordinador, aunque el concejal merlino desarrolló de hecho este papel.

En 2007 se realizó una evaluación del Corredor, indicándose la consolidación institucional y el financiamiento por los gobiernos locales involucrados¹⁰⁵⁹; la difusión del proyecto; el desarrollo de una campaña de concientización ambiental; la discusión sobre los residuos sólidos urbanos¹⁰⁶⁰; el trazado y demarcado de senderos, y una señalización unificada; y la construcción de una marca regional de identificación para ser utilizada por productores y prestadores de servicios.

El sitio web de la experiencia no presenta actualización desde 2008¹⁰⁶¹ y en 2010 pudimos constatar que la misma se encontraba inactiva sin haber logrado avances sustanciales¹⁰⁶². Desde entonces sólo en un sitio de la red social Facebook ha colocado información sobre el Corredor: catorce mensajes en 2010, uno en 2011¹⁰⁶³ y uno en 2012.

¹⁰⁵⁹El 24 de agosto de 2007 este doctorando dictó un curso sobre financiamiento de la intermunicipalidad para funcionarios de los gobiernos locales involucrados.

¹⁰⁶⁰En 2012 comenzó a tratarse el tema nuevamente iniciativas para la resolución en la región del problema de los residuos sólidos urbanos. el Ministerio de Medio Ambiente de la provincia, se tomó la decisión de apoyar la creación de una planta conjunta de tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos para los doce gobiernos locales de los departamentos de Junín y Chacabuco. En el primer semestre de ese año se llevaron adelante varias reuniones con los intendentes para la creación de un consorcio dotado de un marco normativo, mientras que el proyecto técnico fue elaborado por el gobierno provincial. Finalmente la experiencia no fue desarrollada por un consorcio intermunicipal sino por un ente descentralizado provincial, el Ente Administrador de Plantas Regionales de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de San Luis, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁰⁶¹<http://biocomechingones.blogspot.com.es>

¹⁰⁶²Tuvimos la oportunidad de visitar la ciudad en febrero de 2010 en ocasión de la realización del documento “Diagnóstico de Capacidades Institucionales de la Municipalidad de Villa de Merlo”, contratado por el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad Católica de Montevideo.

¹⁰⁶³El mensaje del 27 de octubre de 2011 señala *“Aquí estamos de nuevo. Creen que es posible la concreción de este anhelo de muchos, de que efectivamente exista el corredor? o es un proyecto sin sentido? qué opinan? me gustaría saberlo. Gracias!!!”* (Fecha de consulta: 21/01/2014)

3.3.3. Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas

El Programa de Relaciones Municipales y del Interior del Ministerio de Relaciones Institucionales y Seguridad provincial propuso en 2013 la creación de estos juzgados, considerando la experiencia existente en la vecina provincia de La Pampa, así como un juzgado itinerante en dos municipios del departamento Chacabuco –Concarán y Naschel-que, aunque no intermunicipal, fue tomado como referencia para elaborar el proyecto.

El 31 de julio de ese año la Honorable Cámara de Diputados provincial aprobó la ley IV-854-2013 de Régimen de Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas, cuyo proyecto había sido enviado por el Ejecutivo provincial con el fin de unificar legislaciones y permitir ahorrar recursos.

La ley determina que los juzgados podrán quedar conformados por dos o más gobiernos locales, que serán los responsables de financiar el tribunal¹⁰⁶⁴. La distribución de lo recaudado será proporcional al aporte presupuestario realizado por cada jurisdicción. Dado que la ley, aprobada por unanimidad¹⁰⁶⁵ avanza en una competencia local, se invitó a los gobiernos locales a adherirse a la misma¹⁰⁶⁶.

En los meses de agosto y septiembre de ese año, funcionarios mantuvieron reuniones con intendentes y concejales de cuatro grupos de municipios:

¹⁰⁶⁴La competencia territorial de los Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas estará delimitada por los ejidos municipales correspondientes a las localidades integrantes de los mismos, la que podrá extenderse conforme lo dispuesto por la Ley Nº VII-0801-2012 de Sistema de Cooperación Mutua Provincia Municipios para Servicios Básicos Municipales fuera del Ejido Municipal, una vez ratificado el Convenio por la Legislatura Provincial. Dentro de esta jurisdicción, el Juzgado ejercerá las atribuciones delegadas por los Departamentos Ejecutivos de los Municipios intervinientes.

¹⁰⁶⁵En los debates, el diputado opositor Fidel Haddad señaló *“Es un proyecto interesante debido a que hay localidades muy chicas y con poco presupuesto a las que les resulta difícil poder mantener el orden y cobrar las multas. Todo queda a la buena voluntad de los vecinos, pero algunos no siempre tienen buena voluntad”*, para agregar *“Hay una gran cantidad de faltas que se cometen en los municipios más chicos pero los intendentes comisionados están atados de pies y manos para hacer cumplir con las sanciones”*. Agencia San Luis, 01/08/2013.

¹⁰⁶⁶Cabe consignar que actualmente los gobiernos locales puntanos son administrados por cuatro intendentes radicales (Anchorena, Fortuna, Santa Rosa de Conlara y Unión), dos del Frente para la Victoria (San Luis y Naschel), uno vecinal (Concarán) y los restantes cincuenta y nueve son de la oficialista Alianza Compromiso Federal, lo que facilitó el alineamiento a la política propuesta por el gobierno provincial.

- Los ocho gobiernos locales de Las Aguadas, Las Lagunas, Las Chacras, La Vertiente, Paso Grande, Renca, San Pablo y Villa de Praga, que totalizaban 1.511 habitantes;
- Los nueve de Candelaria, Lafinur, Leandro N. Alem, Luján, Quines, San Martín, San Francisco del Monte de Oro, Talita y Villa General Roca, con 15.029 habitantes;
- Los siete de Carolina, El Volcán, El Trapiche, Estancia Grande, Nogolí, Villa de la Quebrada y Potrero de los Funes, que totalizaban 5.316 habitantes;
- Los nueve de Alto Pelado, Alto Pencoso, Balde, Beazley, Desaguadero, La Calera, San Jerónimo, Villa General Roca y Zanjitas, con 3.101 habitantes.
- Los ocho de Anchorena, Arizona, Bagual, Batavia, Buena Esperanza, Fortín El Patria, Nueva Galia y Unión, que totalizaban 8.436 habitantes.
- Los seis de Carpintería, Cortaderas, La Punilla, Papagayos, Villa del Carmen y Villa Larca, con 2.996 habitantes¹⁰⁶⁷.

Puede observarse en esta política un intento de resolver un aspecto del fenómeno de inframunicipalismo extremo: es usual que los gobiernos locales pequeños carezcan de una justicia administrativa de faltas¹⁰⁶⁸ y que existen suficientes fallos que censuran que los propios intendentes absorban esta competencia por cuanto son parte interesada en la sanción y recaudación de multas. Actualmente estas iniciativas se encuentran en plena organización.

4. Una evaluación de la intermunicipalidad en Cuyo

Pueden verse aquí tres situaciones bien distintas: por un lado la sanjuanina, que carece de toda experiencia propia más allá de una efímera experiencia promovida por el Gobierno Nacional y otra nacida en la vecina Mendoza. En esta provincia, una gran

¹⁰⁶⁷ Todos los datos de población corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

¹⁰⁶⁸ Al momento de sanción de la ley, en la provincia sólo los municipios de San Luis, Villa Mercedes, Juana Koslay, La Punta y Villa de Merlo contaban con uno.

riqueza de experiencias en la última década pero habitualmente sin objetivos claros y una alta volatilidad asociada a políticas poco planificadas y gran voluntarismo. Por último, la puntana, que tiene dos experiencias, una clásica vinculada al modelo de la cooperación internacional –y que muestra todas sus debilidades, como la decadencia de la experiencia cuando se agotan los recursos- y una reciente, aún incipiente, que viene a resolver un serio problema de su sistema municipal como es el inframunicipalismo.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DE CUYO

La Región de Cuyo¹⁰⁶⁹ está conformada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, fuertemente unidas por su historia colonial¹⁰⁷⁰ y por sus tradiciones¹⁰⁷¹ y cultura¹⁰⁷². El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define a Cuyo como una de las seis zonas estadísticas nacionales. En términos poblacionales, concentra el 7,1% del total de Argentina (INDEC 2013).

Las provincias cuyanas se ubican, en un ranking de desarrollo humano, en un grado medio-bajo. En la última medición del IDH (PNUD 2013), Mendoza ocupa la posición séptima –donde se concentran dos terceras partes de la población regional- pero San Juan la décimo novena y San Luis la vigésima¹⁰⁷³ entre las veinticuatro jurisdicciones consideradas: sólo las provincias del Noreste Argentino (NEA) y del Noroeste Argentino (NOA) presentan un menor desarrollo humano.

2. Mendoza

2.1. El sistema municipal mendocino

La provincia tiene una extensión de 148.827 km² y limita al Norte con la de San Juan, al Este con las de San Luis y La Pampa, al Sur con la de Neuquén, y al Oeste con la

¹⁰⁶⁹ Esta es una palabra huarpe –lengua que hablaba la etnia local hasta el siglo XVI- que significa “tierra arenisca”. Caracteriza el paisaje árido y seco que sólo permite habitar los oasis regados por los ríos que fluyen desde las nieves de la Cordillera de los Andes.

¹⁰⁷⁰ Las capitales provinciales fueron fundadas por exploradores que provinieron de la Capitanía General de Chile y buscaron expandir su dominio hacia el Oeste. Como curiosidad, Juan Jufré fundó en 1561 la ciudad de Mendoza y en 1562 la de San Juan, y fue su hijo Luis quien fundó San Luis en 1594.

¹⁰⁷¹ La música típica de la región son la *tonada*, el *gato* y la *cueca*, compartida con la zona del valle central de Chile. Resulta característica la producción vitivinícola de Mendoza y San Juan. La alimentación no se distingue particularmente, con excepción del uso frecuente de la carne de cabra.

¹⁰⁷² Algo característico es el uso de chilenismos en el habla.

¹⁰⁷³ Con valores de 0,852; 0,828 y 0,825, respectivamente (PNUD 2013).

República de Chile. En 2010 tenía 1.738.929 habitantes, el 4,33% de los habitantes del país, siendo la quinta más poblada (INDEC 2013).

El sistema municipal se encuentra definido por la Constitución sancionada en 1916¹⁰⁷⁴ en sus artículos 197 a 210) y por la ley N° 1.079 Orgánica de Municipalidades sancionada en enero de 1934. Cabe consignar que esta es una de las tres provincias que no reconoce la autonomía municipal y, por lo tanto, ninguno de sus gobiernos locales puede sancionar su Carta Orgánica.

Mendoza cuenta con dieciocho departamentos gobernados por una municipalidad, integrada por un departamento Ejecutivo –a cargo de un intendente, electos por sufragio directo y mayoritario para un mandato cuatrienal, y que sólo gozan de una reelección consecutiva- y otro Deliberativo –integrados por dieciséis concejales electos de igual manera, con excepción de la ciudad capital, donde son dieciocho¹⁰⁷⁵; todos son de igual categoría y se rigen por las mismas normas. El Honorable Concejo Deliberante se renueva por mitades en elecciones de medio término. Su jurisdicción es de ejido colindante y no existe regulación para la creación de nuevas jurisdicciones¹⁰⁷⁶. Los departamentos se dividen en distritos, meras jurisdicciones administrativas; aquellos que tengan en un radio poblado más de tres mil habitantes pueden solicitar a su municipalidad la creación de una comisión municipal¹⁰⁷⁷, compuesta de un presidente y cinco vocales *ad honorem* que durarán dos años en sus funciones, fijándole la respectiva jurisdicción. Sin embargo, no existe ninguna constituida.¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷⁴Esta es la Constitución provincial más longeva del país. Sin embargo, posee un sistema de reforma por enmienda que ha sido utilizado en múltiples oportunidades, incluyendo algunos artículos vinculados al Régimen Municipal, como la reforma de 1939 que permitió la remuneración de los concejales o la de 1998, que limitó la reelección de los intendentes en una sola oportunidad consecutiva.

¹⁰⁷⁵Artículo 197 de la Constitución Provincial y artículo 4 de la ley N° 1.079 Orgánica de las Municipalidades.

¹⁰⁷⁶Aunque la ley 1.079 expresa taxativamente que su número no puede ser disminuido aunque sí la Legislatura puede crear nuevos, separándolos de los existentes.

¹⁰⁷⁷Inciso 6 del artículo 200 de la Constitución provincial.

¹⁰⁷⁸Sobre el particular, Montbrun señala: *“Los motivos por los que las Comisiones no han funcionado en Mendoza son, en general, los siguientes: 1) parece existir una marcada falta de voluntad política de los Intendentes para delegar algunas de sus atribuciones a favor de organismos menores; 2) la falta de conocimiento de la población respecto a la existencia del instituto; 3) la comodidad que para los Intendentes significa encomendar sus tareas a empleados municipales; 4) la inexistente posibilidad en el actual marco legal de brindar una base de legitimidad popular amplia de sus posibles integrantes; 5) la falta de una clara distinción entre las funciones del Presidente y los vocales; 6) la escasa vocación de los municipios de generar procesos graduales de efectiva descentralización interna de competencias y recursos; 7) la dudosa redacción de algunas cláusulas del diseño legal; 8)*

En términos demográficos, el promedio de habitantes por municipio es de 96.607, siendo el segundo más alto del país. Puede observarse una fuerte heterogeneidad en la distribución poblacional: el 56,2% se concentra en el área metropolitana del Gran Mendoza, algo que se explica no sólo por razones políticas y sociales sino también ambientales.¹⁰⁷⁹ Guaymallén es el departamento más poblado, con 283.803 habitantes mientras que el de La Paz, ubicado 145 km al Este, apenas 10.012 habitantes (INDEC 2013).

La ley N° 6.396 de 1996 y su modificatoria N° 8.127 de 2009 regulan las relaciones fiscales entre la provincia y los departamentos. El fondo coparticipable se integra con el 18,8% de aquello que la provincia recibe de la Nación y de los impuestos sobre los ingresos brutos, de sellos e inmobiliario; del 70% de la patente de automotores; y del 12% de las regalías petrolíferas, gasíferas, uraníferas e hidroeléctricas. La masa de recursos, con excepción de estos dos últimos conceptos, se distribuye en un 25% en igual proporción a todos los municipios; en un 65% en proporción directa al total de la población de cada departamento; y en un 10% en función al coeficiente de equilibrio del desarrollo regional¹⁰⁸⁰. El impuesto a los automotores se distribuye en un 80% en proporción directa a la recaudación anual efectuada en cada jurisdicción y el 20% a los criterios generales de la ley N° 6.396; y respecto de las regalías, se distribuye en proporción directa a la producción de cada departamento, lo que ha generado fuertes asimetrías con críticas a las transferencias que benefician especialmente a un solo departamento¹⁰⁸¹.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de Mendoza

la escasa atracción por el ejercicio gratuito de funciones de responsabilidad política” (MONTBRUN 1992).

¹⁰⁷⁹ Toda la población provincial se concentra en los oasis, siendo baja la densidad de población fuera de ellos.

¹⁰⁸⁰ Tiene por finalidad nivelar las sumas que perciben por habitante departamentos con similares características. Además establece un subsidio para equiparar, en términos per cápita, a aquellos dos municipios que tengan participación per cápita más baja al antepenúltimo de ellos.

¹⁰⁸¹ El departamento de Malargüe tiene la particularidad de ser el municipio más grande de la Argentina: su superficie es de 41 317 km², equivalente al de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En su territorio se desarrollan la minería y la explotación petrolera. Entrevistamos a su intendente en agosto de 2003 en nuestro papel de consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el presupuesto por entonces equivalía a ocho millones de euros anuales para sólo veintitrés mil habitantes.

La casi centenaria Constitución mendocina no contempla regulaciones expresas para la intermunicipalidad aunque sí encontramos varias leyes que la contemplan.

El artículo 168° de la ley N° 1.079 Orgánica de las Municipalidades menciona que *“el Concejo Deliberante podrá ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del Art. 73º, inc. 6) de esta Ley. En materia de servicios municipalizados, las Comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento”*.

La ley N° 5.970 de 1992 contempló en su artículo 5° que los municipios podrían constituir por convenios, consejos interjurisdiccionales y/o dar vigencia a convenios preexistentes para crear, organizar y administrar sistemas de gestión de los residuos urbanos. Dos iniciativas se inspiraron casi una década más tarde bajo esta norma.

La ley N° 6.243 sancionada el 28 de diciembre de 1994 definió que las municipalidades podrían constituir *Consejos de Cooperación*, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización de la Provincia de Mendoza. Sus fines eran la realización de obras y la prestación de servicios comunes; la contratación común de profesionales; la planificación y el asesoramiento mutuo; la concesión de avales y créditos recíprocos; las compras conjuntas de equipos y maquinarias; la promoción y el fomento local; la coordinación de servicios públicos; y el cuidado del medioambiente, entre otras¹⁰⁸². Esta ley obligó a que las iniciativas declarasen sus objetivos, sus fines, su forma de organización y sus recursos. No obstante esta norma, avanzada para su época, no hubo desarrollo bajo la misma.

Por último, la ley N° 6.957 de Consorcios Públicos sancionada el 5 de diciembre de 2001 contempló que *“Los Municipios de la Provincia de Mendoza podrán conformar Consorcios Públicos, para la gestión intermunicipal de servicios públicos de prestación local, en un todo de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 1079 Orgánica de Municipalidades”*. Esta norma obligó al dictado de estatutos que contemplen objetivos, funciones, atribuciones, recursos financieros, patrimonio, organización administrativa, funciones y responsabilidades de sus miembros, estructura gerencial y

¹⁰⁸² Artículo 2 de la ley N° 6.243

solución de controversias. Asimismo, les exigió inscribirse en la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Mendoza. Esta norma no logró resolver las dificultades para la creación de intermunicipalidades, tanto por cuestiones legales como administrativas.

Cabe consignar que también hubo otros proyectos legislativos como el N° 30.907, presentado el 3 de mayo de 2004 por un diputado provincial¹⁰⁸³ en apoyo de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, con el fin de autorizar la constitución de los *Organismos Intermunicipales de Coordinación y Cooperación*. El mismo fijaba los requisitos en la línea de las leyes de intermunicipalidad en provincias que no reconocen la autonomía municipal¹⁰⁸⁴ y fue archivado en 2006¹⁰⁸⁵. Puede observarse que estos últimos tipos no se corresponden con figuras jurídicas propias del derecho argentino, encuadrándose en lo que Marchiaro definió como formas mixtas (MARCHIARO 2006), aquellas creadas y sólo reconocidas por la legislación provincial.

2.3. Iniciativas intermunicipales

2.3.1. Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Centro (COINCE)

Este consorcio encuadrado en la ley N° 6.957 de 2001 fue integrado en 2004 por los departamentos de San Carlos (32.631 hab.), Tunuyán (49.458 hab.) y Tupungato (32.524 hab.)¹⁰⁸⁶ con la finalidad de implementar un sistema de recolección domiciliar y de tratamiento de residuos sólidos urbanos. Previamente había

¹⁰⁸³ El diputado Eduardo Bauzá (h), hijo del homónimo ex ministro del Interior; de Salud y Acción Social; de la Secretaría General de la Presidencia; y primer Jefe de Gabinete de Ministros en la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). El diputado Bauzá (h) fue un activo promotor del mecanismo habiendo presentado varios proyectos legislativos.

¹⁰⁸⁴ El mismo fijaba los procedimientos de firma de convenio, aprobación de estatuto; número de miembros; periodicidad y lugar de las reuniones; modalidad para la toma de decisiones; sus fines (realización de obras, prestación de servicios públicos; cooperación técnica y financiera; mejoramiento del medio ambiente; realización de acuerdos de reciprocidad cultural, deportiva, normativa y de gestión pública; gestión de intereses comunes; comunicación y coordinación con el gobierno provincial; concesión de avales y créditos recíprocos; la contratación de empréstitos y realización de operaciones de crédito).

¹⁰⁸⁵ Pese a la insistencia legislativa consagrada en el proyecto de comunicación N° 1635 del 16 de marzo de 2005.

¹⁰⁸⁶ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

funcionado informalmente con la denominación de *Microrregión del Valle de Uco* (IFAM 2003: 25).

En octubre de 2007 la basura de estas tres localidades localizadas en el Valle de Uco comenzó a descargarse en un vertedero controlado localizado en Capiz, en el departamento de San Carlos. La construcción de la infraestructura y la operación fue concesionada por el COINCE a una empresa privada, a la que los municipios le pagan por tonelada procesada y enterrada; la provincia aporta un subsidio que cubre el 50% de los gastos.

Dos años más tarde, la experiencia recibió un subsidio europeo de ciento cincuenta mil euros con el fin de ejecutar una segunda etapa del proyecto, consistente en la clasificación y recuperación de elementos reciclables con el fin de disminuir el volumen abonado por el enterramiento, así como crear un Parque Temático Ecológico y Cultural con fines pedagógicos; los municipios del consorcio completaron la inversión con un aporte conjunto equivalente a veinte mil euros.

La experiencia se encuentra consolidada y en pleno funcionamiento.

1.3.2. Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de la Zona Este (COINES)

En 1997 las municipalidades de Junín (37.859 hab.), La Paz (10.012 hab.), Rivadavia (56.373 hab.), San Martín (118.220 hab.) y Santa Rosa (16.374 hab.) (INDEC 2013) acordaron acabar con los basurales a cielo abierto y crear una planta de tratamiento de los residuos domiciliarios regional. El lugar elegido para instalarla fueron mil hectáreas en la zona de Vizcacheras, donde funciona desde entonces el vertedero rivadaviense. Desde un inicio buscaron legalizarse en el marco de la ley provincial N° 6.957 de Consorcios Público.¹⁰⁸⁷

El proyecto avanzó lentamente; quince años después de las primeras conversaciones, en 2012, se licitó la construcción de la planta de tratamiento junto con dos estaciones de transferencia de residuos, todo financiado con un crédito internacional cuya devolución asumieron la Nación y la provincia de Mendoza. La planta estará operativa para fines de 2014, aunque los intendentes ya han anticipado que no cuentan con el

¹⁰⁸⁷ Los intendentes del COINCE presentaron en 2005 un proyecto modificatorio de la misma que no tuvo tratamiento legislativo

dinero necesario para su funcionamiento y solicitaron al gobernador provincial su subsidio.

Respecto de la dinámica intermunicipal, desde 2003 la iniciativa recibió el asesoramiento de la cooperación francesa para el proceso de integración. Esta influencia gala puede verse en su directiva, formada por un *Consejo de Administración* –integrado por los cinco intendentes-, un gerente y un *Consejo Regional* integrado por un representante de cada Concejo Deliberante; un representante técnico por cada municipalidad; y representantes de organizaciones no gubernamentales invitados. Los recursos financieros previstos fueron los presupuestarios.

La intermunicipalidad buscó también ampliar sus objetivos: algunas propuestas fueron comprar conjuntamente vehículos, combustible e insumos; organizar un festival musical regional; renovar el sistema de transporte público; desarrollar y apoyar la innovación tecnológica, fitosanitaria y el control de plagas; y coordinar las políticas de arbolado público, bromatología, sistemas de riego y desagües; entre otros. En una presentación realizada por el presidente del COINES (MANZUR 2005) agregó el brindar seguridad pública y pugnar por una cárcel regional, coordinar la oferta educativa y crear una red de datos intermunicipal. Sin embargo, estos objetivos no se desarrollaron y el proyecto de tratamiento de residuos sólidos urbanos es el único vigente a la fecha.

4.3.3. Microrregión Ganadera del Noreste de Mendoza

Esta microrregión estuvo integrada por los departamentos de La Paz (10.012 hab.), Lavalle (36.738 hab.) y Santa Rosa (16.374 hab.) (INDEC 2013), localizados en el noreste de la provincia¹⁰⁸⁸. Fue creada el 13 marzo de 2001 con el fin de elaborar proyectos conjuntos entre el sector público y privado; capacitar los recursos humanos departamentales; y desarrollar formas asociativas, como las Pymes y las entidades regionales. Entre otras iniciativas, puede mencionar aquellas tendientes a obtener fondos para construir un matadero y un frigorífico de ganado caprino.

¹⁰⁸⁸ Esta es la región más pobre de la provincia y una tradicional área de emigración. Entre sus principales dificultades se cuenta la escasez de agua.

Todas las referencias sobre la misma se encuentran en artículos científicos (ALVAREZ MANCINI Y FERNANDEZ PÉREZ 2006; COMPLETA 2010: 231) pero no hemos podido obtener fuentes que la describan más allá de su creación. En octubre de 2009 se intentó reanimarla, propiciando la sanción de una ley para crear un fideicomiso para el desarrollo económico de estos tres departamentos por una suma inicial de un millón de euros¹⁰⁸⁹.

4.3.4. Microrregión Luján - Maipú

Esta microrregión estuvo integrada por los populosos departamentos de Luján de Cuyo (119.888 hab.) y Maipú (172.332 hab.) (INDEC 2013), teniendo como objetivo el desarrollo económico y turístico. Su acta constitutiva señaló *“que es necesario trabajar en forma conjunta para promover una inversión equilibrada y la apertura de nuevos mercados, incentivando circuitos turísticos, que ayuden al logro de la reconversión económica”* (ALVAREZ MANCINI Y FERNANDEZ PÉREZ 2006: 24-25). Se han desarrollado acciones tendientes a fortalecer dos sectores, principalmente el vitivinícola¹⁰⁹⁰ y el turístico¹⁰⁹¹. También se desarrolló capacitación e información para el sector empresario¹⁰⁹².

Los intendentes rubricaron un acta el 18 de agosto del año 2000, luego ratificada por los Concejos Deliberantes, creando un mecanismo para resolver problemas comunes como las dificultades en los servicios sanitarios de agua y saneamiento, la disposición final de residuos y el transporte metropolitano y la usurpación de solares urbanos.

Una evaluación realizada en 2009 permite observar algunas de las acciones desarrolladas: envío de misiones comerciales a Brasil, Chile, Portugal, México y Colombia; un concurso internacional de vinos; cursos de capacitación al empresariado local; el diseño de dos circuitos religiosos; un programa de intercambio compensado de productos locales contra adquisición de equipamiento con la República de Austria; la participación FITUR española en 2004; y la firma de distintos acuerdos de

¹⁰⁸⁹Expediente N° 54.151 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza.

¹⁰⁹⁰En particular se trabajó con el Centro de Licenciados en Enología y con la asociación Bodegas Argentinas, así como se organizaron rondas de negocios con empresarios italianos y portugueses.

¹⁰⁹¹Se organizaron dos circuitos turísticos, el del Alto Valle del Río Mendoza y el Circuito Religioso.

¹⁰⁹²En temas como uso de los mecanismos de sociedades de garantías recíprocas, autodiagnóstico empresarial, producción apícola y de vinos orgánicos, entre otros.

colaboración¹⁰⁹³. Cabe consignar que, por las acciones que se desprendieron de uno de ellos, rubricado en noviembre de 2002 y prorrogado en mayo de 2004 con la línea aérea Aerolíneas Argentinas, esta microrregión obtuvo el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales¹⁰⁹⁴.

Puede observarse que las acciones se vinculan con el desarrollo turístico y vitivinícola, desestimando las problemáticas señaladas como prioritarias al momento de la constitución¹⁰⁹⁵.

Cabe destacar la inexistencia de órganos directivos y técnicos dentro de la microrregión que tomen a su cargo la gestión de los mismos, limitándose a la vinculación establecida por los intendentes¹⁰⁹⁶ aunque que sí estaba previsto crear un organismo colegiado. Tampoco se detectaron mecanismos formales de seguimiento y control ni una estructura de coordinación para la ejecución de tareas, gestión financiera, resolución de problemas e implementación de proyectos (COMPLETA 2007).

Podemos rastrear su funcionamiento al menos hasta el año 2008¹⁰⁹⁷ aunque un investigador lo extiende hasta 2009 (COMPLETA 2010).

4.3.5. Microrregión Centro de Mendoza

¹⁰⁹³ Con instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; la Fundación Linx; las universidades Nacional de Cuyo y Aconcagua; y la Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas del gobierno provincial.

¹⁰⁹⁴ La microrregión presentó a la empresa una muestra de 80 muestras correspondientes a 27 bodegas de ambos departamentos y puso a disposición de la empresa dos enólogos especialistas para la preselección. Adicionalmente, le ofreció a la línea aérea una base de datos completa con todos los productores de vino de la microrregión. En la primera compra, la empresa compró setenta mil botellas mensuales, lo que representaba para la economía regional un ingreso de 105.000 euros. Adicionalmente, la microrregión desarrolló actividades de degustación de productos y promoción turística en actividades institucionales de la empresa, tanto en Argentina como en España, Italia y Colombia. También otras dos acciones: en los vuelos a Mendoza de la línea aérea se entregaba folletos sobre la microrregión; y la venta de productos regionales por catálogo a los empleados de la empresa. Ver: experiencia "Así en la tierra como en el cielo". Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. bel.municipios.unq.edu.ar (fecha de consulta: 25/01/2014).

¹⁰⁹⁵ Señala Completa: "Este problema ha sido señalado por la mayoría de los informantes entrevistados quienes identificaron como tareas pendientes de la microrregión la resolución del conflicto limítrofe que aún mantienen los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, la eliminación de los asentamientos poblacionales de emergencia y la realización de obras de infraestructura que mejoren la calidad y cobertura de los servicios públicos prestados en los municipios" (COMPLETA 2007).

¹⁰⁹⁶ En el caso de Maipú, en esta década fueron intendentes Adolfo Bermejo (1999 – 2009) y Alejandro Bermejo (2010-); en el caso de Luján de Cuyo, Omar De Marchi (1999 – 2005) y luego su delfín, Omar Parisi (2005-2009). Ello explica la relativa estabilidad de los vínculos entre los alcaldes.

¹⁰⁹⁷ Diario Los Andes, 12/4/2008.

Esta intermunicipalidad fue creada en 2004 por las municipalidades de San Martín, Luján de Cuyo y Maipú, estas dos últimas integrantes de la microrregión analizada precedentemente. Sus objetivos fueron propiciar acuerdos para un mejor aprovechamiento de la actividad turística; lograr una mayor eficiencia y competitividad de los sectores productivos, particularmente el enoturismo; difundir y gestionar posibles fuentes de financiación, su operatoria, condiciones y requisitos; asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los distintos proyectos.

Esta iniciativa contó con una primera financiación de la Dirección Nacional de Preinversión con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo para elaborar un plan estratégico de la microrregión (ALVAREZ - FERNÁNDEZ 2005). De este estudio emergieron dos propuestas:

- La creación de un Instituto de Desarrollo Regional del Turismo del Vino, de carácter público-privado, cuya principal función fuera la de dinamizar los encadenamientos productivos vitivinícola y turístico;
- El tendido del Tren del Vino¹⁰⁹⁸ para fortalecer el atractivo del enoturismo.

En marzo de 2006, se inició un segundo proyecto de preinversión para realizar el estudio de factibilidad de esta última propuesta. En una ponencia académica de 2008 (COMPLETA 2008: 12) se hace referencia a que la microrregión ya se encontraba desactivada. El fin de este proyecto ha sido objeto recientemente de una nota periodística¹⁰⁹⁹.

4.3.6. Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA)

¹⁰⁹⁸ Este tren utilizaría la traza que opera el tren carguero de la empresa AAL desde la estación San Martín hasta la de Agrelo. El proyecto contemplaba además un proceso de reordenamiento urbanístico y recuperación de las estaciones.

¹⁰⁹⁹ El diario Los Andes informó: *“Entre las desventuras de Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi en la Secretaría de Transporte de la Nación (n.d.a.: ambos procesados por administración fraudulenta y estrago culposo) se perdió el Tren del Vino, un proyecto público compartido por Luján, Maipú y San Martín. La Nación aseguró que lo financiaría, los intendentes lo militaron en todos los espacios que tenían y el gobernador Celso Jaque lo prometió cada vez que pudo en público. Pero entre las denuncias de corrupción y los problemas del sistema ferroviario del Gran Buenos Aires, sucumbió el Tren del Vino”*www.losandes.com.ar/notas/2013/2/2/denuncias-contra-jaime-schiavi-mataron-tren-vino-694507.asp

Esta microrregión fue creada el 31 de julio de 2004¹¹⁰⁰ por los departamentos mendocinos de Las Heras (203.666 hab.)¹¹⁰¹ y Lavalle (36.738 hab.), ubicados en el norte mendocino, y los sanjuaninos de Calingasta (8.588 hab.) y Sarmiento (22.131 hab.)¹¹⁰², así como las dos gobernaciones. Su objetivo fue lograr apoyo financiero para la producción vitivinícola, la ganadería menor, la minería, el comercio, el turismo, la cultura y las obras viales¹¹⁰³. La Legislatura mendocino aprobó el 1 de septiembre de 2004 el proyecto de resolución N° 776 apoyando la creación de esta microrregión.

En una segunda etapa, se planteó una extensión transfronteriza hacia las comunas de las regiones chilenas de Valparaíso¹¹⁰⁴ -con la que se firmó un acta complementaria el 4 de marzo de 2005 y con ella con sus 38 comunas¹¹⁰⁵- y del Libertador General Bernardo O'Higgins¹¹⁰⁶.

Entre las motivaciones para la creación de la MICA podemos destacar la reparación de las rutas nacionales N° 149 y N° 153¹¹⁰⁷ que vinculaban a los cuatro departamentos con

¹¹⁰⁰Esta fecha aparece contrapuesta con la información brindada por el diputado Muñoz Carpino en un debate legislativo: *"Esta Micro Región, señor Presidente, está conformada a partir del año 1998 por lo que es el departamento de Calingasta y el departamento de Sarmiento. Dos departamentos de la Provincia de San Juan, conjuntamente con los departamentos de Lavalle y Las Heras, de lo que es el Norte de la Provincia de Mendoza"*. No hemos podido corroborar esta información. Ver: versión taquigráfica del 4 de septiembre de 2008 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan.

¹¹⁰¹Esta municipalidad fue la principal impulsora de la iniciativa.

¹¹⁰²Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

¹¹⁰³Sobresalía la búsqueda del mejoramiento de la ruta que une Calingasta con Uspallata que ofrecería más posibilidades para la salida de la producción y favorecerá las nuevas explotaciones mineras de cobre, oro, plata, y minerales como yeso, cal, talco y bentonita para industria de la construcción. Otra propuesta fue la puesta en funcionamiento del Tren de la Fe, que uniría la ciudad de Mendoza con los pueblos y capillas históricas, atravesando la zona desértica y llegando a suelo sanjuanino.

¹¹⁰⁴Esta es una de las quince regiones en las que se encuentra dividida la República de Chile. Limita al Norte con la Región de Coquimbo, al Sureste con la Región Metropolitana, al Sur con la Región de O'Higgins, al Este con la República Argentina y al Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 16 396 km² y una población de 1.734.917 habitantes. Su capital regional es la ciudad de Valparaíso. En el pasado se la conoció como V Región.

¹¹⁰⁵Algunas de las ciudades más importantes son Valparaíso, donde se localiza el Congreso Nacional; la balnearia de Viña del Mar; y la de Los Andes, puerta de entrada al país del flujo vial transcordillerano.

¹¹⁰⁶La Región del Libertador General Bernardo O'Higgins es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile. Limita al Noroeste con la Región de Valparaíso, al Noreste con la Región Metropolitana de Santiago, al Sur con la Región del Maule, al Este con la República Argentina y al Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 16,387.0 km² y una población estimada al año 2010 de 883.368 habitantes. Su capital regional es la ciudad de Rancagua. En el pasado se la conoció como VI Región.

¹¹⁰⁷En el año 2002 la Dirección Nacional de Vialidad y los gobiernos de las provincias de Mendoza y San Juan firmaron un convenio para pasar la sanjuanina ruta provincial 39 y varias rutas menores mendocinas a la esfera nacional, creándose la ruta nacional 149; la misma une la ciudad mendocina de Uspallata, la cabecera argentina del corredor bioceánico con Chile, con la ciudad de Calingasta. La

el Corredor Bioceánico Central Paso Los Libertadores, principal vía de exportación de productos argentinos hacia el océano Pacífico. También se buscaron, sin éxito, regímenes impositivos especiales; la conservación del complejo palustre de Guanacache; asistencia para los emprendimientos mineros; la creación de un matadero regional; y la puesta en marcha de un tren turístico histórico.

Con la incorporación en 2005 de la región chilena de Valparaíso, estos objetivos quedaron postergados y tomaron prioridad la búsqueda de oportunidades externas para el empresariado local –como las rondas de negocios y las mejoras de la infraestructura vial-, aunque ninguna de ellas se concretó.

Desde el punto de vista organizacional, no existió una estructura administrativa compleja ni tampoco una metodología de reuniones. El acta de 2005 estableció una estructura funcional caracterizada por un *presidente* -encarnado en la figura del intendente donde recaía la sede anual de la microrregión), una *autoridad de aplicación* -no caracterizada-, una *Mesa Transdisciplinaria* -integrada por profesionales- y una *Junta Normativa y de Control*, a cargo del seguimiento de la gestión y de la armonización de la normativa jurídica (COMPLETA 2008).

Respecto de la financiación, los municipios aportaron mensualmente, entre enero de 2005 y abril de 2007, una suma exigua equivalente a 250 euros mensuales. En relación con los aportes económicos de Chile, quedaban a criterio de sus autoridades considerando el tipo de cambio y la cantidad de los municipios representados (COMPLETA 2008).

En 2008, en ocasión de una reunión en Mendoza de la Unión de Parlamentarios del Mercosur¹¹⁰⁸, la Comisión de Análisis y Proyección de la Región Centro Andina destacaba los esfuerzos de esta microrregión¹¹⁰⁹; para nuestro análisis, resaltaba la incorporación del departamento sanjuanino de Veinticinco de Mayo (17.119 hab.) (INDEC 2013) y proponía su extensión hacia la región chilena de Coquimbo¹¹¹⁰. Si en

ruta nacional N° 153 une la ciudad sanjuanina de Media Agua, cabecera del departamento Sarmiento, con la ruta nacional N° 149.

¹¹⁰⁸ La Unión de Parlamentarios del MERCOSUR, creada en 1999, es una institución a la que pertenecen los legisladores provinciales, estatales y departamentales de los países miembros del MERCOSUR - Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina- así como de Chile.

¹¹⁰⁹ www.comisionmercosur.hcdmza.gov.ar/actas_pdf/2008_08_29_a.pdf (Fecha de consulta: 24/1/2014)

¹¹¹⁰ La Región de Coquimbo es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile; limita al Norte con la Región de Atacama, al Sur con la de Valparaíso, al Este con la República Argentina y al

una primera instancia la microrregión buscó conectar el territorio del oeste sanjuanino y mendocino con el saturado Paso de Los Libertadores, el interés pareció desplazarse luego hacia el norte, buscando apoyar el proyecto del Paso Agua Negra¹¹¹¹.

Desde 2010 no se encuentran nuevas referencias al funcionamiento de esta microrregión.

4.3.7. Microrregión del Nevado – Microrregión Mendosur¹¹¹²

Esta intermunicipalidad fue creada el 14 de junio de 2000 con el nombre de *Microrregión del Nevado* por las municipalidades de General Alvear (46.429 hab.), Malargüe (27.660 hab.) y San Rafael (188.018 hab.)(INDEC 2013) con el apoyo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación¹¹¹³.

Los objetivos fueron definir una planificación territorial única, estableciendo metas concretas de desarrollo económico, y gestionar proyectos conjuntos de atracción de nuevas inversiones: ello se corresponde con el contexto histórico de surgimiento, en plena crisis económica. A ello se sumaba el interés de incrementar la capacidad de lobby de esta región provincial.

Respecto de la dinámica de funcionamiento, se estableció un cronograma de reuniones mensuales, que contaban con la participación de organizaciones civiles, concejales y funcionarios locales. Las mismas, sin embargo, se interrumpieron a fines del año 2001, como consecuencia de la crisis política que derivó en la renuncia del presidente de la Nación, Fernando De La Rúa, y de las autoridades del Ministerio del Interior.

Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 40 579,9 km² y una población de 718.717 habitantes (2010). Su capital regional es la ciudad de La Serena.

¹¹¹¹ Este paso fronterizo conecta la provincia argentina de San Juan y la Región de Coquimbo. Si bien por su altitud (4.780 metros sobre el nivel del mar) se encuentra abierto sólo en temporada estival, se proyectó la construcción de un túnel de baja altura: en 2009 los presidentes de Argentina, Chile y Brasil –país que se vería beneficiado por el acortamiento de distancias para lograr una salida comercial hacia el océano Pacífico- firmaron un acuerdo para construir dicha obra. Actualmente la obra se encuentra en proceso de licitación.

¹¹¹² En algunos documentos iniciales figura como *XI Microrregión del Sur de Mendoza*, dado que era la onceava iniciativa promovida por el programa nacional.

¹¹¹³ Los municipios sureños respondieron al llamado para la selección de propuestas dentro de las pruebas piloto del componente N° 5 “Plan de Desarrollo Microrregional” del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Cabe consignar que, por entonces, las tres municipalidades desarrollaba cada una su propio plan estratégico de desarrollo.

Considerando su modalidad de gestión, se creó un *Consejo Directivo Microrregional* -integrado por los tres intendentes, los tres presidentes de los Concejos Deliberantes y los tres presidentes de las cámaras empresarias locales-; una *Dirección Ejecutiva* -a cargo de un director y de tres coordinadores municipales-; un *Consejo Social Microrregional*-integrado por representantes de la sociedad civil- y un *Consejo Técnico Microrregional* –integrado por representantes de universidades, colegios profesionales y cámaras empresarias-.

Una nueva etapa se inició años más tarde: la elección municipal de 2003 supuso que los tres intendentes abandonaron sus cargos e inclusive en dos departamentos se produjo un cambio político¹¹¹⁴: el 20 de junio de 2004 los nuevos mandatarios firmaron el acta fundacional de la *Microrregión Mendosur*. Con ella se creó el Concejo Legislativo del Sur de Mendoza, que se reunió en algunas oportunidades; se demandó el mejoramiento de la infraestructura vial; se elaboró un proyecto de reactivación ferroviaria –que maduraría en el Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche, que analizáramos en el apartado de la provincia de La Pampa-; y la creación de un informador turístico microrregional con sede en San Rafael.

Desde el año 2005 no existen nuevas referencias sobre el funcionamiento de esta microrregión.

4.3.8. *Microrregión Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)*

Enzo Completa (COMPLETA 2010: 230), en un relevamiento sobre microrregiones mendocinas, incluyó en 2010 a esta microrregión transprovincial integrada por el departamento mendocino de Malargüe (28.877 hab.) (INDEC 2013) y las municipalidades neuquinas de Barrancas (1098 hab.), Buta Ranquil (2.221 hab.) y Rincón de las Sauces (10.129 hab.), teniendo como principal propósito potenciar el desarrollo económico. La propuesta comenzó a elaborarse a mediados de 2008 y se

¹¹¹⁴En General Alvear y San Rafael el radicalismo perdió las elecciones a manos del Partido Justicialista, mientras que en Malargüe el intendente Celso Jaque dejó su cargo a su delfín cuando fue electo como senador nacional por Mendoza. Su sombra como líder justicialista del sur mendocino –algo confirmado cuando pudo acceder a la gobernación provincial en 2007- puede verse en la continuación de Mendosur.

presentó en sociedad en febrero de 2010, desarrollando sus actividades durante todo ese año.

Estos gobiernos locales comparten el aislamiento característico de esta región—las dos ciudades más grandes de CUEMECO están separadas por 387 kilómetros—, que se limitó cuando la ruta nacional N° 40 fue mejorada en varios tramos, lo que posibilitó una más fluida relación entre el sur cuyano y el norte patagónico¹¹¹⁵. Cabe destacar que esta iniciativa se incluyó en el contexto territorial del mega emprendimiento minero Potasio Río Colorado, la más importante inversión privada en la Argentina de los últimos años¹¹¹⁶.

La intermunicipalidad se originó en el marco del Programa de Fortalecimiento Productivo Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP)¹¹¹⁷, que financió el proyecto “Desarrollo de los Observatorios Ambiental-Territorial y Económico-Productivo de la Región Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)”¹¹¹⁸ con un aporte equivalente a doscientos sesenta mil euros¹¹¹⁹. El objetivo fue desarrollar estudios en un área históricamente petrolera y de ganadería extensiva con el fin de diversificar la matriz productiva. Entre las acciones se desarrollaron actividades de planeamiento estratégico y capacitación de actores territoriales.

En septiembre de 2010, los representantes de CUEMECO y el neuquino Ente Intermunicipal Minas —que hemos analizado en el capítulo dedicado a la Patagonia— firmaron un convenio para fomentar la integración regional entre el norte neuquino y el sur mendocino, en un poco común acuerdo entre dos microrregiones. El acta considera que *“la integración estará dada a través de las áreas de educación, cultura, turismo y deporte con el objeto de realizar intercambios entre las localidades”*. También se acordó *“generar acciones para impulsar procesos de planificación regional,*

¹¹¹⁵ Actualmente entre estas ciudades 175 km de ruta son de ripio.

¹¹¹⁶ Este proyecto, actualmente suspendido, implicaba una inversión de siete mil ochocientos millones de euros en la producción de cloruro de potasio, utilizado para la fertilización agrícola. Era encabezado por la empresa brasileña Companhia Vale do Rio Doce.

¹¹¹⁷ Este programa depende de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, financiado por el BID. El objetivo principal es el fortalecimiento institucional de las diferentes áreas de los gobiernos provinciales y generar ámbitos de articulación público y privado para el fomento y la promoción de las actividades productivas.

¹¹¹⁸ El río Colorado nace en la cordillera de los Andes y desemboca, tras 1.114 km de longitud, en el mar Argentino. Convencionalmente señala el linde norte de la región patagónica.

¹¹¹⁹ El 40% se destina a adquisición de equipamiento vinculado a las actividades previstas y el restante 60% a asistencias técnicas.

considerando a la ruta 40 como el eje articulador".¹¹²⁰ Luego de la finalización de los estudios del PROFIP y de la firma de este convenio no se encuentran nuevas referencias sobre esta microrregión.

4.3.9. Consorcio Mixto Zona Industrial Rodríguez Peña

Este ente mixto está integrado por las municipalidades de Maipú, Guaymallén y Godoy Cruz, así como por el Gobierno de la Provincia de Mendoza y por la Asociación de Empresarios del Carril Rodríguez Peña (ADERPE)¹¹²¹. Fue creado por ley provincial N° 7.639 sancionada el 26 de diciembre de 2006.

Este consorcio tiene por objeto la planificación y realización de todas las obras de infraestructura y servicios públicos necesarios para consolidar y desarrollar los emprendimientos asentados en la zona industrial, así como la construcción de escuelas y viviendas y servicios de salud para el personal de las empresas, entre otros.

Cuenta con personería jurídica propia y plena capacidad jurídica; se rige por las disposiciones de la ley N° 7.639 y el Estatuto Consorcial. Es administrado por un directorio integrado por un representante de cada municipio elegido con acuerdo del Honorable Concejo Deliberante, un miembro de ADERPE y un representante del gobierno provincial a designar por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. La gerencia está a cargo de un funcionario designado por ADERPE con acuerdo de los municipios.

El mismo funciona en la actualidad, presidido por la entidad empresarial.

4.3.10. Otras iniciativas

En el capítulo de la región Patagónica, en el apartado correspondiente a la provincia de La Pampa, hemos relatado el desarrollo del Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche, integrado por municipalidades de Buenos

¹¹²⁰www.neuqueninforma.gov.ar/?p=9228

¹¹²¹ Es una asociación de empresarios que trabaja por el desarrollo económico, institucional y social de la zona industrial mixta de Mendoza, una superficie de 2.400 hectáreas donde están instaladas 540 empresas industriales y de servicios en los rubros metalmecánico, maderero, automotor, vitivinícola, alimentos y bebidas, minero, petrolero y logístico, entre otras.

Aires, La Pampa y Mendoza; en este último caso, lo integran las municipalidades de General Alvear, Malargüe y San Rafael –los miembros de la desactivada *Microrregión Mendosur*–.

4.4. Evaluación del proceso intermunicipal mendocino

Un balance de la intermunicipalidad mendocina permite observar que las experiencias se han integrado departamentos con una cierta homogeneidad territorial y socioeconómica, generalmente los de menor tamaño poblacional¹¹²²; en muchos casos por meros convenios entre municipios y con débiles estructuras legales y administrativas.

En estas experiencias parecen jugar un papel fundamental para la constitución y continuidad de estas formas de colaboración intermunicipal, la toma de decisiones políticas y la afinidad partidaria de los distintos municipios. El asociacionismo queda restringido, en unos casos, a la actuación de los intendentes, y en otros, a la de los técnicos que llevan a adelante los proyectos comunes, pero habitualmente las experiencias se agotan rápidamente: con excepción del COINCE, que administra un proyecto concreto –la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos– y el COINES, que parece seguir su camino con la misma estrategia, las restantes estrategias sufren alta vulnerabilidad, presentando discontinuidades en cuanto al apoyo político, técnico y financiero que reciben. El elemento común parece ser la falta de planificación rigurosa, tanto de sus proyectos como en su metodología de funcionamiento.

5. San Juan

La provincia de San Juan limita al norte y este con la de La Rioja, al sureste con la de San Luis, al sur con Mendoza y al oeste con la República de Chile. Posee una superficie de 89.651 km². En 2010 tenía 681.055 habitantes, el 1,7% de la población argentina, siendo la décima tercera más poblada del país (INDEC 2013).

¹¹²² Puede advertirse que los departamentos metropolitanos de Godoy Cruz (191.903 hab.), Guaymallén (283.803 hab.) y Mendoza (115.041 hab.), los más poblados y con mayor desarrollo comercial de la provincia, no se han integrado en ninguna iniciativa.

El sistema municipal está regulado por los artículos 239 a 251 de la Constitución provincial sancionada en 1986 y por la ley N° 6.289 Orgánica de Municipalidades, aprobada en noviembre de 1992. Las municipalidades de Caucete, Chimbas, Pocito, Rawson, Rivadavia, San Juan y Santa Lucía han sancionado su Carta Orgánica.

La provincia cuenta con un total de diecinueve departamentos, cada uno de los cuales son gobernados por una municipalidad. Todo centro poblacional concentrado de más de dos mil habitantes puede constituir una: su creación es potestad de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia con acuerdo de las comunas involucradas. Cada departamento tiene una ciudad cabecera donde residen las autoridades municipales y un número variable de distritos, tal como el caso mendocino.

De acuerdo al artículo 240 de la mencionada ley N° 6.289, las municipalidades se caracterizan en tres categorías¹¹²³: las de primera, con más de treinta mil habitantes; las de segunda, con más de diez mil; y las de tercera, con más de dos mil habitantes.

La Constitución provincial reconoce la autonomía municipal y los de primera categoría pueden sancionar su Carta Orgánica. Los municipios de segunda y tercera categoría se rigen por la ley N° 6.829 Orgánica de Municipalidades

El área metropolitana de San Juan es la mayor área urbana de la provincia y la décima del país: en 2010 aglomeraban 69,2% del total de la población provincial, lo que la convierte en una de las urbanizaciones con mayor peso poblacional dentro de su propia provincia. Abarca siete departamentos, el de la ciudad capital, los colindantes de Chimbas, Rawson, Rivadavia y Santa Lucía y la extensión en barrios de los de Nueve de Julio y Pocito. Teniendo en cuenta el sistema departamental, no existe el fenómeno inframunicipal.

El poder ejecutivo de las municipalidades es ejercido por un intendente, elegido por voto directo a simple pluralidad de sufragios; dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto por un periodo consecutivo. El poder legislativo es ejercido por un Concejo Deliberante, compuesto por cinco concejales, a los que se suma uno por cada quince mil habitantes, elegidos directamente por la ciudadanía de acuerdo al sistema de representación proporcional hasta un máximo de doce miembros; duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

¹¹²³ Los censos oficiales nacionales o provinciales determinan la categoría de cada municipalidad.

La provincia carece de ley de coparticipación de recursos. El monto anual determinado para cada departamento, fijado en convenios rubricados entre la provincia y las municipalidades, se distribuye en trece cuotas¹¹²⁴, cada una de las cuales se abona en cuatro transferencias iguales y semanales. Adicionalmente, existe un Fondo de Emergencias Municipales administrado por el Poder Ejecutivo provincial para asistirlos en casos de emergencia económica, social o institucional.

La minería es actualmente la principal fuente de ingresos extraordinarios de la provincia y la ley provincial N° 7.281 de Regalías por la extracción de los recursos naturales, minerales o de carácter no renovables regula su distribución: a las municipalidades donde tenga asiento el yacimiento minero le corresponderá el 33% de los ingresos recibidos por la provincia.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de San Juan

La Constitución provincial, en el inciso 9 de su artículo 251, señala dentro las atribuciones comunes a todos los departamentos, la posibilidad de realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros¹¹²⁵.

La Carta Orgánica del departamento Caucete sancionada en 2007, en su artículo 46, indica que el municipio podrá establecer políticas sanitarias propias, que coexistan con las nacionales, provinciales o intermunicipales y en el inciso de su artículo 48 que *“la municipalidad podrá celebrar convenios con entidades privadas, reparticiones públicas, nacionales, provinciales, internacionales y/o municipales; asimismo constituir organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otro regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades comunes de su competencia”* y en el inciso 24 *“Instituir o autorizar la participación del Municipio en organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras*

¹¹²⁴Correspondiendo una cuota en los meses, enero a mayo y julio a noviembre y una cuota y media en los meses de julio y diciembre para facilitar el pago de la cuota del sueldo anual complementario a la plantilla municipal.

¹¹²⁵En este último caso con conocimiento previo de la Cámara de Diputados provincial.

y prestación de servicios públicos comunales”. La Carta Orgánica del departamento Pocito jurada en 1996, en su artículo 41, indica que la municipalidad puede “*Instituir los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y prestación de servicios públicos comunales*”. Estas son las únicas cartas orgánicas departamentales que hacen referencia a la intermunicipalidad.

La provincia de San Juan no ha desarrollado políticas específicas para fomentar la intermunicipalidad.

2.3. Iniciativas intermunicipales

Hemos visto en el análisis de la provincia de Mendoza la *Microrregión Intermunicipal Cuyano Andina*, que integraron las municipalidades de Calingasta, Sarmiento y Veinticinco de Mayo. La única experiencia institucionalizada en la provincia fue la microrregión “Jáchal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil” de efímera existencia a comienzos de la década de 2000 y un proyecto no concretado, en 2007.

2.3.1. Microrregión "Jachal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil"

En el año 2000 las municipalidades de Jachal (21.730 hab.), Calingasta (8.588 hab.), Iglesia (9.099 hab.) y Valle Fértil (7.222) (INDEC 2013) buscaron desarrollar una microrregión con el fin de promover el desarrollo de los pequeños productores. Sólo hemos encontrado una referencia a ello en un artículo de la dirección de Minería provincial (KRAUSE YORNET Y POSLEMAN); en la misma se señala, entrevistando a funcionarios municipales de Calingasta: “*Nosotros nos basamos a nivel nacional, además de conseguir cosas a nivel social, hemos conseguido esto que es el otorgamiento de dos millones de dólares para la micro región.*”

En el mismo documento, el intendente de Iglesia señala: “*...nosotros hemos ingresado a una micro región... a través de un pacto firmado entre los cuatro municipios: Calingasta, Jáchal, Iglesia y Valle Fértil, e ingresamos a un proyecto de micro regiones del país. ... En la provincia lo veían como una cuestión política, de separación, porque ellos no tuvieron participación en esto...*”.

En otro documento (VARGAS S/F) hemos encontrado una breve referencia, indicando que la misma buscaba transformarse en un área de desarrollo estructurada por la ruta nacional Nº 150, el paso fronterizo de Agua Negra y el desarrollo turístico, y que la misma no había podido consolidarse.

Esta experiencia fue una de las beneficiadas en el bienio 2000-2001 por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, siendo su promotor el intendente del departamento Jáchal y la misma dejó de funcionar con el fin del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales.

2.3.2. Microrregión “Calingasta – Jáchal - Sarmiento”¹¹²⁶

En octubre de 2007, autoridades del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Producción de la Nación¹¹²⁷ propusieron crear una microrregión con los municipios de Jáchal (21.730 hab.), Calingasta (8.588 hab.) y Sarmiento (22.131 hab.) (INDEC 2013). Sólo un breve documento llegó a elaborarse, que guiaría los talleres de reflexión en vistas a la formulación de un plan estratégico microregional.

Entre los objetivos se contaban identificar proyectos comunes sectoriales y locales, adoptar visiones compartidas y homogeneizar discursos de los intendentes; proponer actividades concretas de fortalecimiento intra e interinstitucional; y promover la nivelación técnica de los funcionarios que asistirán a los intendentes en tareas ejecutivas.

Adicionalmente, las autoridades ministeriales propusieron elaborar un programa de capacitación en temas como la nueva gestión pública; la globalización y la gestión local; la educación para el trabajo¹¹²⁸; cultura ciudadana y competitividad económica; medio ambiente y desarrollo; infraestructuras y competitividad; los encadenamientos productivos; la inclusión digital; y las herramientas financieras para el desarrollo local.

¹¹²⁶Esta denominación fue provisoria.

¹¹²⁷Este programa buscó el mejoramiento de los sistemas de inversión públicos de las provincias, el aumento de sus posibilidades para analizar y gestionar proyectos y la ampliación de su capacidad para evaluar proyectos y programas.

¹¹²⁸Entre los docentes propuestos, se identificaban expertos para los tres primeros talleres: Eduardo Passalacqua, Fabio Quetglas y Fernando Tascón.

El recambio de las autoridades ministeriales en diciembre de 2007 implicó que el proyecto no se llevara adelante.

6. San Luis

6.3. El sistema municipal puntano¹¹²⁹

La provincia tiene una extensión de 76.748 km² y limita al Norte con la de La Rioja, al Este con las de Córdoba y La Pampa, al Sur con la de La Pampa, y al Oeste con las de Mendoza y San Juan. En 2010 tenía 367.933 habitantes, el 0,92% de la población argentina, siendo la quinta menos poblada (INDEC 2013).

El sistema comunal está regulado por los artículos 247 a 257 de la Constitución provincial sancionada en 1987 y por la ley N° 5.756¹¹³⁰ Orgánica de las Municipalidades sancionada en 2004. Sólo las de más de veinticinco mil habitantes pueden sancionar su Carta Orgánica, por lo que las de San Luis, capital provincial, y Villa Mercedes cuentan con una¹¹³¹. No obstante ello, el artículo 248 de la Constitución reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todas las jurisdicciones.

En la provincia se definen cuatro tipos de gobiernos locales en su territorio: el primero de ellos, la *municipalidad*, en todo núcleo urbano que cuente con más de 1.500 habitantes. Su gobierno está integrado por un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente y por un Concejo Deliberante compuesto con un número variable de concejales de acuerdo a la población¹¹³².

También la Constitución provincial regla la existencia de *comisiones municipales*, gobiernos locales de núcleos urbanos de entre 801 y 1.500 habitantes, cuyo Poder Ejecutivo está constituido por un presidente, acompañado por un consejo de vecinos compuesto por tres miembros, elegidos por el pueblo en sufragio universal, y asegurando la representación de las minorías. Un tercer tipo de gobierno local, las *intendencias comisionadas*¹¹³³ caracteriza a los centros urbanos de hasta 800

¹¹²⁹ Tal es el gentilicio de los habitantes de la provincia de San Luis. Deriva de la denominación fundacional de la ciudad capital, San Luis de Loyola Nueva Medina de Río Seco de la Punta de los Venados.

¹¹³⁰ También puede ser encontrada como la ley XII-0349-2004; en la provincia se utiliza una nomenclatura poco frecuente en el resto del país.

¹¹³¹ Artículo 254 de la Constitución de la Provincia de San Luis de 1987.

¹¹³² En los municipios de 1.501 a 2.500 habitantes, cuatro concejales; en los de 2.501 a 5.000 habitantes, cinco; en los de 5.001 a 7.000, siete; en los de 7.001 a 9.000, nueve; en los de 9.001 a 25.000, diez; y en los municipios de 25.001 a 50.000, doce concejales y uno más por cada cincuenta mil habitantes o fracción no inferior a 25.000.

¹¹³³ Ley N° XII-0622-2008 de Régimen de Intendentes Comisionados.

habitantes, en los cuáles el gobierno municipal es ejercido por un ciudadano elegido por el pueblo a simple pluralidad de sufragios. En forma conjunta se elige un intendente comisionado suplente, quien lo reemplaza en caso de vacancia definitiva del mismo. Por último, creado por el artículo 252 de la Constitución, son las *delegaciones municipales*, gobiernos de pequeños núcleos de más de 80 electores; puede crearse por ley dependiendo del municipio más cercano y está a cargo de un delegado, elegido por sufragio universal, a simple pluralidad, simultáneamente con un delegado suplente que lo reemplaza en caso de vacancia. Actualmente todas las comisiones municipales que deberían funcionar no lo hacen, por lo que tienen el estatus de intendencia comisionada, sin funcionar las representaciones vecinales¹¹³⁴. Ha habido sucesivas presentaciones judiciales reclamando por ello pero no se ha logrado aún.

Todas las autoridades locales son electas por sufragio universal y a simple mayoría. Todas las autoridades locales son electas por cuatro años y sólo cuentan con una reelección consecutiva. Los Concejos Deliberantes se renuevan por mitades en elecciones de medio término.

La provincia de San Luis posee un total de dieciocho municipios –dos de ellos con carta orgánica- y cuarenta y ocho comisiones municipales, lo que define un total de 66 gobiernos locales en el territorio provincial. Los gobiernos locales abarcan únicamente los ejidos urbanos y una pequeña proyección rural incluida en los siete mil quinientos metros a todos los vientos medidos desde el centro de la localidad.

En términos poblacionales, la provincia cuenta con una alta concentración en las dos ciudades ya citadas –la ciudad de San Luis (153.322 hab.) que integra una pequeña área metropolitana junto con la de Juana Koslay (8.689 hab.) y Villa Mercedes (116.781 hab.)- que concentran el 75,8% de la población total. Podemos afirmar que inframunicipalismo es uno de los más característicos del país: el 70% de los gobiernos locales poseen menos de mil habitantes.

¹¹³⁴ Es el caso de Volcán (1.419 hab.), Nueva Galia (1.199 hab.), Fraga (1.021 hab.), Arizona (995 hab.), Potrero de los Funes (944 hab.), Beazley (803 hab.) y Fortuna (827 hab.), que están gobernadas por Comisionados Municipales, cuando tendrían que estar siéndolo por Comisiones Municipales. Cabe destacar que Villa General Roca, cabecera del Departamento Belgrano, es la única localidad de la provincia que, a pesar de contar con sólo 196 habitantes, tiene un intendente y cuatro concejales, toda vez que el artículo 256 de la Constitución Provincial prevé que "*...en los Departamentos donde no existan municipalidades (...) su respectiva cabecera departamental se constituye en municipalidad contando su concejo deliberante con el mínimo de concejales fijados por esta Constitución*".

Los recursos de los gobiernos locales de la provincia de San Luis se encuentran reglados por el artículo 270° de la Constitución de 1987 y por el artículo 48º de la ley N° 5.756 que autoriza el cobro de tasas por los servicios que presta, no previéndose el cobro de impuestos. Respecto de los recursos de coparticipación, son regulados por la ley provincial N° 5.537 promulgada en 2004, que establece, en su artículo 3º, el destino del 20% de la masa coparticipable a los municipios¹¹³⁵, de los cuáles el 16% se destina en forma automática para el conjunto de municipios, el 3,5 % para el Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo -hasta un tope de treinta millones de pesos¹¹³⁶- y el 0,5% para el Fondo de Aportes del Tesoro Provincial. Sobre la distribución secundaria, el artículo 4º de la ley se realiza conforme a los siguientes criterios: el 80% en proporción directa a la población de cada localidad, tomando como base los datos proporcionados por el último Censo Nacional de Población y Vivienda; el 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital; el 2,5 % en proporción al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada departamento distribuido en proporción a la población de cada localidad, excluidas las ciudades de San Luis y Villa Mercedes; y el 15 % en partes iguales entre todo los municipios provinciales.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia de San Luis

En la Constitución provincial de San Luis no se encuentran referencias normativas al respecto. Tampoco se ha desarrollado ninguna política de apoyo al respecto.

3.3. Iniciativas intermunicipales

3.3.1. Corredor de Biomechingones

¹¹³⁵ De acuerdo al artículo 2º de la N° 5.537 la masa coparticipable se integra con: a) el producido de la recaudación del impuesto inmobiliario, del impuesto sobre los ingresos brutos proveniente de los contribuyentes directos, del impuesto sobre los ingresos brutos proveniente de los contribuyentes alcanzados por el Convenio Multilateral, del impuesto a los automotores acoplados y motocicletas y del impuesto a los sellos, con excepción de aquellos que tengan afectación específica dispuesta por ley; b) el 50 % del total de lo efectivamente percibido por la Provincia en virtud del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548 y que no tengan afectación específica.

¹¹³⁶ Ello equivalía entonces a ocho millones de euros.

Esta intermunicipalidad se integró en 2003 por los gobiernos locales de Villa de Merlo (11.159 hab.), Carpintería (560 hab.), Cortaderas (661 hab.), Los Molles (497 hab.), Papagayos (275 hab.), Villa del Carmen (613 hab.) y Villa Larca (720 hab.), todos ubicados en el Valle de Conlara, en el piedemonte de la sierra de Comechingones¹¹³⁷. Desde mayo de 2004 se buscó incorporar a gobiernos locales de la vecina región del valle de Traslasierra: en junio de 2005, la municipalidad cordobesa de Mina Clavero (8.487 hab.) solicitó su incorporación.

El objetivo fue formar un Parque Regional e implementar un corredor turístico orientado al manejo sustentable del medio ambiente, buscándose el apoyo de la Secretaría de Turismo de la Nación¹¹³⁸ y especialmente de la Administración de Parques Nacionales, que acercó sus vínculos con la Federación de Parques Regionales de Francia. Fue entonces que apareció un funcionario sobre el que hemos escrito en el análisis de la iniciativa CORINDES de la provincia de Salta¹¹³⁹, elaboró un documento¹¹⁴⁰, facilitó el intercambio de experiencias con el Parque Natural Regional de Vercors, ubicado en la Región de Rhône-Alpes¹¹⁴¹ y luego el apoyo que hizo la cooperación gala¹¹⁴².

El promotor de la iniciativa fue un concejal oficialista de la ciudad de Villa de Merlo¹¹⁴³. Cabe consignar que, por entonces, esta municipalidad era la única gobernada por un intendente opositor al gobierno puntano, lo que limitaba el apoyo del mismo a funcionarios de segunda línea¹¹⁴⁴.

¹¹³⁷ Cabe consignar que los gobiernos de Carpintería, Cortaderas y Los Molles elaboraban por entonces un Plan Común de Desarrollo Turístico. Ver: CUELLO (S/F). *Un proyecto innovador: el Corredor Biocomechingones*. En: www.unida.org.ar/mendoza/documentos/Panelistas/CUELLO-Corredor%20Biocomechingones-CORREGIDO.doc (Fecha de consulta: 21/01/2014)

¹¹³⁸ Cabe consignar que ello responde a que la ciudad de Villa de Merlo es uno de los principales destinos turísticos del país.

¹¹³⁹ Era Francisco López Sastre, que por entonces se desempeñaba como asesor del presidente de la Administración de Parques Nacionales, a quien hemos atribuido el desarrollo de esta iniciativa salteña.

¹¹⁴⁰ LÓPEZ SASTRE, F. (2004). Aplicación del enfoque del Parque Natural Regional en la Argentina.

¹¹⁴¹ Funcionarios de la Asociación de Parques Regionales de Francia visitaron la provincia de San Luis y en junio de 2005, el presidente de la Administración de Parques Nacionales, el asesor López Sastre y el intendente de Villa de Merlo visitaron el Parque Regional de Vercors.

¹¹⁴² Entre noviembre de 2004 y marzo de 2005, la ecóloga Natalie Maumy hizo distintos estudios financiados por ella. También se financiaron dos pasantes que hicieron tareas administrativas y de coordinación.

¹¹⁴³ Fue el radical Rodolfo Raffo, ex secretario de Turismo, Desarrollo e Inversiones de Villa de Merlo y empresario hotelero de la ciudad, que fue entrevistado por nosotros el 24 de agosto de 2007.

¹¹⁴⁴ Sólo la Secretaría de Turismo provincial facilitó apoyo; cabe consignar que esta actividad es la más importante en esta zona puntana.

En abril de 2003 se firmó el “Convenio Intermunicipal para el Establecimiento de un Cordón Biológico en el Faldeo Oeste de la Sierra de los Comechingones”. Ese mismo mes la Delegación Regional Centro de la Administración Nacional de Parques elaboró un estudio para la creación de una Unidad de Conservación sobre la Sierra de los Comechingones y se firmó el convenio de cooperación entre el Corredor y la Administración Nacional de Parques. En mayo de 2004 se creó el Comité de Gestión, integrado por técnicos locales en representación de sus respectivos municipios y el secretario de Planeamiento de la Municipalidad de Villa de Merlo fue designado como coordinador, aunque el concejal merlino desarrolló de hecho este papel.

En 2007 se realizó una evaluación del Corredor, indicándose la consolidación institucional y el financiamiento por los gobiernos locales involucrados¹¹⁴⁵; la difusión del proyecto; el desarrollo de una campaña de concientización ambiental; la discusión sobre los residuos sólidos urbanos¹¹⁴⁶; el trazado y demarcado de senderos, y una señalización unificada; y la construcción de una marca regional de identificación para ser utilizada por productores y prestadores de servicios.

El sitio web de la experiencia no presenta actualización desde 2008¹¹⁴⁷ y en 2010 pudimos constatar que la misma se encontraba inactiva sin haber logrado avances sustanciales¹¹⁴⁸. Desde entonces sólo en un sitio de la red social Facebook ha colocado información sobre el Corredor: catorce mensajes en 2010, uno en 2011¹¹⁴⁹ y uno en 2012.

¹¹⁴⁵El 24 de agosto de 2007 este doctorando dictó un curso sobre financiamiento de la intermunicipalidad para funcionarios de los gobiernos locales involucrados.

¹¹⁴⁶En 2012 comenzó a tratarse el tema nuevamente iniciativas para la resolución en la región del problema de los residuos sólidos urbanos. el Ministerio de Medio Ambiente de la provincia, se tomó la decisión de apoyar la creación de una planta conjunta de tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos para los doce gobiernos locales de los departamentos de Junín y Chacabuco. En el primer semestre de ese año se llevaron adelante varias reuniones con los intendentes para la creación de un consorcio dotado de un marco normativo, mientras que el proyecto técnico fue elaborado por el gobierno provincial. Finalmente la experiencia no fue desarrollada por un consorcio intermunicipal sino por un ente descentralizado provincial, el Ente Administrador de Plantas Regionales de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de San Luis, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente.

¹¹⁴⁷<http://biocomechingones.blogspot.com.es>

¹¹⁴⁸Tuvimos la oportunidad de visitar la ciudad en febrero de 2010 en ocasión de la realización del documento “Diagnóstico de Capacidades Institucionales de la Municipalidad de Villa de Merlo”, contratado por el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad Católica de Montevideo.

¹¹⁴⁹El mensaje del 27 de octubre de 2011 señala *“Aquí estamos de nuevo. Creen que es posible la concreción de este anhelo de muchos, de que efectivamente exista el corredor? o es un proyecto sin sentido? qué opinan? me gustaría saberlo. Gracias!!!”* (Fecha de consulta: 21/01/2014)

3.3.3. Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas

El Programa de Relaciones Municipales y del Interior del Ministerio de Relaciones Institucionales y Seguridad provincial propuso en 2013 la creación de estos juzgados, considerando la experiencia existente en la vecina provincia de La Pampa, así como un juzgado itinerante en dos municipios del departamento Chacabuco –Concarán y Naschel-que, aunque no intermunicipal, fue tomado como referencia para elaborar el proyecto.

El 31 de julio de ese año la Honorable Cámara de Diputados provincial aprobó la ley IV-854-2013 de Régimen de Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas, cuyo proyecto había sido enviado por el Ejecutivo provincial con el fin de unificar legislaciones y permitir ahorrar recursos.

La ley determina que los juzgados podrán quedar conformados por dos o más gobiernos locales, que serán los responsables de financiar el tribunal¹¹⁵⁰. La distribución de lo recaudado será proporcional al aporte presupuestario realizado por cada jurisdicción. Dado que la ley, aprobada por unanimidad¹¹⁵¹ avanza en una competencia local, se invitó a los gobiernos locales a adherirse a la misma¹¹⁵².

En los meses de agosto y septiembre de ese año, funcionarios mantuvieron reuniones con intendentes y concejales de cuatro grupos de municipios:

¹¹⁵⁰La competencia territorial de los Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas estará delimitada por los ejidos municipales correspondientes a las localidades integrantes de los mismos, la que podrá extenderse conforme lo dispuesto por la Ley Nº VII-0801-2012 de Sistema de Cooperación Mutua Provincia Municipios para Servicios Básicos Municipales fuera del Ejido Municipal, una vez ratificado el Convenio por la Legislatura Provincial. Dentro de esta jurisdicción, el Juzgado ejercerá las atribuciones delegadas por los Departamentos Ejecutivos de los Municipios intervinientes.

¹¹⁵¹En los debates, el diputado opositor Fidel Haddad señaló *“Es un proyecto interesante debido a que hay localidades muy chicas y con poco presupuesto a las que les resulta difícil poder mantener el orden y cobrar las multas. Todo queda a la buena voluntad de los vecinos, pero algunos no siempre tienen buena voluntad”*, para agregar *“Hay una gran cantidad de faltas que se cometen en los municipios más chicos pero los intendentes comisionados están atados de pies y manos para hacer cumplir con las sanciones”*. Agencia San Luis, 01/08/2013.

¹¹⁵²Cabe consignar que actualmente los gobiernos locales puntanos son administrados por cuatro intendentes radicales (Anchorena, Fortuna, Santa Rosa de Conlara y Unión), dos del Frente para la Victoria (San Luis y Naschel), uno vecinal (Concarán) y los restantes cincuenta y nueve son de la oficialista Alianza Compromiso Federal, lo que facilitó el alineamiento a la política propuesta por el gobierno provincial.

- Los ocho gobiernos locales de Las Aguadas, Las Lagunas, Las Chacras, La Vertiente, Paso Grande, Renca, San Pablo y Villa de Praga, que totalizaban 1.511 habitantes;
- Los nueve de Candelaria, Lafinur, Leandro N. Alem, Luján, Quines, San Martín, San Francisco del Monte de Oro, Talita y Villa General Roca, con 15.029 habitantes;
- Los siete de Carolina, El Volcán, El Trapiche, Estancia Grande, Nogolí, Villa de la Quebrada y Potrero de los Funes, que totalizaban 5.316 habitantes;
- Los nueve de Alto Pelado, Alto Pencoso, Balde, Beazley, Desaguadero, La Calera, San Jerónimo, Villa General Roca y Zanjitas, con 3.101 habitantes.
- Los ocho de Anchorena, Arizona, Bagual, Batavia, Buena Esperanza, Fortín El Patria, Nueva Galia y Unión, que totalizaban 8.436 habitantes.
- Los seis de Carpintería, Cortaderas, La Punilla, Papagayos, Villa del Carmen y Villa Larca, con 2.996 habitantes¹¹⁵³.

Puede observarse en esta política un intento de resolver un aspecto del fenómeno de inframunicipalismo extremo: es usual que los gobiernos locales pequeños carezcan de una justicia administrativa de faltas¹¹⁵⁴ y que existen suficientes fallos que censuran que los propios intendentes absorban esta competencia por cuanto son parte interesada en la sanción y recaudación de multas. Actualmente estas iniciativas se encuentran en plena organización.

7. Una evaluación de la intermunicipalidad en Cuyo

Pueden verse aquí tres situaciones bien distintas: por un lado la sanjuanina, que carece de toda experiencia propia más allá de una efímera experiencia promovida por el Gobierno Nacional y otra nacida en la vecina Mendoza. En esta provincia, una gran

¹¹⁵³ Todos los datos de población corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

¹¹⁵⁴ Al momento de sanción de la ley, en la provincia sólo los municipios de San Luis, Villa Mercedes, Juana Koslay, La Punta y Villa de Merlo contaban con uno.

riqueza de experiencias en la última década pero habitualmente sin objetivos claros y una alta volatilidad asociada a políticas poco planificadas y gran voluntarismo. Por último, la puntana, que tiene dos experiencias, una clásica vinculada al modelo de la cooperación internacional –y que muestra todas sus debilidades, como la decadencia de la experiencia cuando se agotan los recursos- y una reciente, aún incipiente, que viene a resolver un serio problema de su sistema municipal como es el inframunicipalismo.

LA INTERMUNICIPALIDAD EN LAS PROVINCIAS DE CUYO

La Región de Cuyo¹¹⁵⁵ está conformada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, fuertemente unidas por su historia colonial¹¹⁵⁶ y por sus tradiciones¹¹⁵⁷ y cultura¹¹⁵⁸. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define a Cuyo como una de las seis zonas estadísticas nacionales. En términos poblaciones, concentra el 7,1% del total de Argentina (INDEC 2013).

Las provincias cuyanas se ubican, en un ranking de desarrollo humano, en un grado medio-bajo. En la última medición del IDH (PNUD 2013), Mendoza ocupa la posición séptima –donde se concentran dos terceras partes de la población regional- pero San Juan la décimo novena y San Luis la vigésima¹¹⁵⁹ entre las veinticuatro jurisdicciones consideradas: sólo las provincias del Noreste Argentino (NEA) y del Noroeste Argentino (NOA) presentan un menor desarrollo humano.

3. Mendoza

3.1. *El sistema municipal mendocino*

La provincia tiene una extensión de 148.827 km² y limita al Norte con la de San Juan, al Este con las de San Luis y La Pampa, al Sur con la de Neuquén, y al Oeste con la

¹¹⁵⁵ Esta es una palabra huarpe –lengua que hablaba la etnia local hasta el siglo XVI- que significa “tierra arenisca”. Caracteriza el paisaje árido y seco que sólo permite habitar los oasis regados por los ríos que fluyen desde las nieves de la Cordillera de los Andes.

¹¹⁵⁶ Las capitales provinciales fueron fundadas por exploradores que provinieron de la Capitanía General de Chile y buscaron expandir su dominio hacia el Oeste. Como curiosidad, Juan Jufré fundó en 1561 la ciudad de Mendoza y en 1562 la de San Juan, y fue su hijo Luis quien fundó San Luis en 1594.

¹¹⁵⁷ La música típica de la región son la *tonada*, el *gato* y la *cueca*, compartida con la zona del valle central de Chile. Resulta característica la producción vitivinícola de Mendoza y San Juan. La alimentación no se distingue particularmente, con excepción del uso frecuente de la carne de cabra.

¹¹⁵⁸ Algo característico es el uso de chilenismos en el habla.

¹¹⁵⁹ Con valores de 0,852; 0,828 y 0,825, respectivamente (PNUD 2013).

República de Chile. En 2010 tenía 1.738.929 habitantes, el 4,33% de los habitantes del país, siendo la quinta más poblada (INDEC 2013).

El sistema municipal se encuentra definido por la Constitución sancionada en 1916¹¹⁶⁰ en sus artículos 197 a 210) y por la ley N° 1.079 Orgánica de Municipalidades sancionada en enero de 1934. Cabe consignar que esta es una de las tres provincias que no reconoce la autonomía municipal y, por lo tanto, ninguno de sus gobiernos locales puede sancionar su Carta Orgánica.

Mendoza cuenta con dieciocho departamentos gobernados por una municipalidad, integrada por un departamento Ejecutivo –a cargo de un intendente, electos por sufragio directo y mayoritario para un mandato cuatrienal, y que sólo gozan de una reelección consecutiva- y otro Deliberativo –integrados por dieciséis concejales electos de igual manera, con excepción de la ciudad capital, donde son dieciocho¹¹⁶¹; todos son de igual categoría y se rigen por las mismas normas. El Honorable Concejo Deliberante se renueva por mitades en elecciones de medio término. Su jurisdicción es de ejido colindante y no existe regulación para la creación de nuevas jurisdicciones¹¹⁶². Los departamentos se dividen en distritos, meras jurisdicciones administrativas; aquellos que tengan en un radio poblado más de tres mil habitantes pueden solicitar a su municipalidad la creación de una comisión municipal¹¹⁶³, compuesta de un presidente y cinco vocales *ad honorem* que durarán dos años en sus funciones, fijándole la respectiva jurisdicción. Sin embargo, no existe ninguna constituida.¹¹⁶⁴

¹¹⁶⁰Esta es la Constitución provincial más longeva del país. Sin embargo, posee un sistema de reforma por enmienda que ha sido utilizado en múltiples oportunidades, incluyendo algunos artículos vinculados al Régimen Municipal, como la reforma de 1939 que permitió la remuneración de los concejales o la de 1998, que limitó la reelección de los intendentes en una sola oportunidad consecutiva.

¹¹⁶¹Artículo 197 de la Constitución Provincial y artículo 4 de la ley N° 1.079 Orgánica de las Municipalidades.

¹¹⁶²Aunque la ley 1.079 expresa taxativamente que su número no puede ser disminuido aunque sí la Legislatura puede crear nuevos, separándolos de los existentes.

¹¹⁶³Inciso 6 del artículo 200 de la Constitución provincial.

¹¹⁶⁴Sobre el particular, Montbrun señala: *“Los motivos por los que las Comisiones no han funcionado en Mendoza son, en general, los siguientes: 1) parece existir una marcada falta de voluntad política de los Intendentes para delegar algunas de sus atribuciones a favor de organismos menores; 2) la falta de conocimiento de la población respecto a la existencia del instituto; 3) la comodidad que para los Intendentes significa encomendar sus tareas a empleados municipales; 4) la inexistente posibilidad en el actual marco legal de brindar una base de legitimidad popular amplia de sus posibles integrantes; 5) la falta de una clara distinción entre las funciones del Presidente y los vocales; 6) la escasa vocación de los municipios de generar procesos graduales de efectiva descentralización interna de competencias y recursos; 7) la dudosa redacción de algunas cláusulas del diseño legal; 8)*

En términos demográficos, el promedio de habitantes por municipio es de 96.607, siendo el segundo más alto del país. Puede observarse una fuerte heterogeneidad en la distribución poblacional: el 56,2% se concentra en el área metropolitana del Gran Mendoza, algo que se explica no sólo por razones políticas y sociales sino también ambientales.¹¹⁶⁵ Guaymallén es el departamento más poblado, con 283.803 habitantes mientras que el de La Paz, ubicado 145 km al Este, apenas 10.012 habitantes (INDEC 2013).

La ley N° 6.396 de 1996 y su modificatoria N° 8.127 de 2009 regulan las relaciones fiscales entre la provincia y los departamentos. El fondo coparticipable se integra con el 18,8% de aquello que la provincia recibe de la Nación y de los impuestos sobre los ingresos brutos, de sellos e inmobiliario; del 70% de la patente de automotores; y del 12% de las regalías petrolíferas, gasíferas, uraníferas e hidroeléctricas. La masa de recursos, con excepción de estos dos últimos conceptos, se distribuye en un 25% en igual proporción a todos los municipios; en un 65% en proporción directa al total de la población de cada departamento; y en un 10% en función al coeficiente de equilibrio del desarrollo regional¹¹⁶⁶. El impuesto a los automotores se distribuye en un 80% en proporción directa a la recaudación anual efectuada en cada jurisdicción y el 20% a los criterios generales de la ley N° 6.396; y respecto de las regalías, se distribuye en proporción directa a la producción de cada departamento, lo que ha generado fuertes asimetrías con críticas a las transferencias que benefician especialmente a un solo departamento¹¹⁶⁷.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia de Mendoza

la escasa atracción por el ejercicio gratuito de funciones de responsabilidad política” (MONTBRUN 1992).

¹¹⁶⁵ Toda la población provincial se concentra en los oasis, siendo baja la densidad de población fuera de ellos.

¹¹⁶⁶ Tiene por finalidad nivelar las sumas que perciben por habitante departamentos con similares características. Además establece un subsidio para equiparar, en términos per cápita, a aquellos dos municipios que tengan participación per cápita más baja al antepenúltimo de ellos.

¹¹⁶⁷ El departamento de Malargüe tiene la particularidad de ser el municipio más grande de la Argentina: su superficie es de 41 317 km², equivalente al de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En su territorio se desarrollan la minería y la explotación petrolera. Entrevistamos a su intendente en agosto de 2003 en nuestro papel de consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el presupuesto por entonces equivalía a ocho millones de euros anuales para sólo veintitrés mil habitantes.

La casi centenaria Constitución mendocina no contempla regulaciones expresas para la intermunicipalidad aunque sí encontramos varias leyes que la contemplan.

El artículo 168° de la ley N° 1.079 Orgánica de las Municipalidades menciona que *“el Concejo Deliberante podrá ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del Art. 73º, inc. 6) de esta Ley. En materia de servicios municipalizados, las Comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento”*.

La ley N° 5.970 de 1992 contempló en su artículo 5° que los municipios podrían constituir por convenios, consejos interjurisdiccionales y/o dar vigencia a convenios preexistentes para crear, organizar y administrar sistemas de gestión de los residuos urbanos. Dos iniciativas se inspiraron casi una década más tarde bajo esta norma.

La ley N° 6.243 sancionada el 28 de diciembre de 1994 definió que las municipalidades podrían constituir *Consejos de Cooperación*, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización de la Provincia de Mendoza. Sus fines eran la realización de obras y la prestación de servicios comunes; la contratación común de profesionales; la planificación y el asesoramiento mutuo; la concesión de avales y créditos recíprocos; las compras conjuntas de equipos y maquinarias; la promoción y el fomento local; la coordinación de servicios públicos; y el cuidado del medioambiente, entre otras¹¹⁶⁸. Esta ley obligó a que las iniciativas declarasen sus objetivos, sus fines, su forma de organización y sus recursos. No obstante esta norma, avanzada para su época, no hubo desarrollo bajo la misma.

Por último, la ley N° 6.957 de Consorcios Públicos sancionada el 5 de diciembre de 2001 contempló que *“Los Municipios de la Provincia de Mendoza podrán conformar Consorcios Públicos, para la gestión intermunicipal de servicios públicos de prestación local, en un todo de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 1079 Orgánica de Municipalidades”*. Esta norma obligó al dictado de estatutos que contemplen objetivos, funciones, atribuciones, recursos financieros, patrimonio, organización administrativa, funciones y responsabilidades de sus miembros, estructura gerencial y

¹¹⁶⁸ Artículo 2 de la ley N° 6.243

solución de controversias. Asimismo, les exigió inscribirse en la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Mendoza. Esta norma no logró resolver las dificultades para la creación de intermunicipalidades, tanto por cuestiones legales como administrativas.

Cabe consignar que también hubo otros proyectos legislativos como el N° 30.907, presentado el 3 de mayo de 2004 por un diputado provincial¹¹⁶⁹ en apoyo de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, con el fin de autorizar la constitución de los *Organismos Intermunicipales de Coordinación y Cooperación*. El mismo fijaba los requisitos en la línea de las leyes de intermunicipalidad en provincias que no reconocen la autonomía municipal¹¹⁷⁰ y fue archivado en 2006¹¹⁷¹. Puede observarse que estos últimos tipos no se corresponden con figuras jurídicas propias del derecho argentino, encuadrándose en lo que Marchiaro definió como formas mixtas (MARCHIARO 2006), aquellas creadas y sólo reconocidas por la legislación provincial.

3.3. Iniciativas intermunicipales

3.3.1. Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Centro (COINCE)

Este consorcio encuadrado en la ley N° 6.957 de 2001 fue integrado en 2004 por los departamentos de San Carlos (32.631 hab.), Tunuyán (49.458 hab.) y Tupungato (32.524 hab.)¹¹⁷² con la finalidad de implementar un sistema de recolección domiciliar y de tratamiento de residuos sólidos urbanos. Previamente había

¹¹⁶⁹ El diputado Eduardo Bauzá (h), hijo del homónimo ex ministro del Interior; de Salud y Acción Social; de la Secretaría General de la Presidencia; y primer Jefe de Gabinete de Ministros en la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). El diputado Bauzá (h) fue un activo promotor del mecanismo habiendo presentado varios proyectos legislativos.

¹¹⁷⁰ El mismo fijaba los procedimientos de firma de convenio, aprobación de estatuto; número de miembros; periodicidad y lugar de las reuniones; modalidad para la toma de decisiones; sus fines (realización de obras, prestación de servicios públicos; cooperación técnica y financiera; mejoramiento del medio ambiente; realización de acuerdos de reciprocidad cultural, deportiva, normativa y de gestión pública; gestión de intereses comunes; comunicación y coordinación con el gobierno provincial; concesión de avales y créditos recíprocos; la contratación de empréstitos y realización de operaciones de crédito).

¹¹⁷¹ Pese a la insistencia legislativa consagrada en el proyecto de comunicación N° 1635 del 16 de marzo de 2005.

¹¹⁷² Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

funcionado informalmente con la denominación de *Microrregión del Valle de Uco* (IFAM 2003: 25).

En octubre de 2007 la basura de estas tres localidades localizadas en el Valle de Uco comenzó a descargarse en un vertedero controlado localizado en Capiz, en el departamento de San Carlos. La construcción de la infraestructura y la operación fue concesionada por el COINCE a una empresa privada, a la que los municipios le pagan por tonelada procesada y enterrada; la provincia aporta un subsidio que cubre el 50% de los gastos.

Dos años más tarde, la experiencia recibió un subsidio europeo de ciento cincuenta mil euros con el fin de ejecutar una segunda etapa del proyecto, consistente en la clasificación y recuperación de elementos reciclables con el fin de disminuir el volumen abonado por el enterramiento, así como crear un Parque Temático Ecológico y Cultural con fines pedagógicos; los municipios del consorcio completaron la inversión con un aporte conjunto equivalente a veinte mil euros.

La experiencia se encuentra consolidada y en pleno funcionamiento.

1.3.2. Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de la Zona Este (COINES)

En 1997 las municipalidades de Junín (37.859 hab.), La Paz (10.012 hab.), Rivadavia (56.373 hab.), San Martín (118.220 hab.) y Santa Rosa (16.374 hab.) (INDEC 2013) acordaron acabar con los basurales a cielo abierto y crear una planta de tratamiento de los residuos domiciliarios regional. El lugar elegido para instalarla fueron mil hectáreas en la zona de Vizcacheras, donde funciona desde entonces el vertedero rivadaviense. Desde un inicio buscaron legalizarse en el marco de la ley provincial N° 6.957 de Consorcios Público.¹¹⁷³

El proyecto avanzó lentamente; quince años después de las primeras conversaciones, en 2012, se licitó la construcción de la planta de tratamiento junto con dos estaciones de transferencia de residuos, todo financiado con un crédito internacional cuya devolución asumieron la Nación y la provincia de Mendoza. La planta estará operativa para fines de 2014, aunque los intendentes ya han anticipado que no cuentan con el

¹¹⁷³ Los intendentes del COINCE presentaron en 2005 un proyecto modificatorio de la misma que no tuvo tratamiento legislativo

dinero necesario para su funcionamiento y solicitaron al gobernador provincial su subsidio.

Respecto de la dinámica intermunicipal, desde 2003 la iniciativa recibió el asesoramiento de la cooperación francesa para el proceso de integración. Esta influencia gala puede verse en su directiva, formada por un *Consejo de Administración* –integrado por los cinco intendentes-, un gerente y un *Consejo Regional* integrado por un representante de cada Concejo Deliberante; un representante técnico por cada municipalidad; y representantes de organizaciones no gubernamentales invitados. Los recursos financieros previstos fueron los presupuestarios.

La intermunicipalidad buscó también ampliar sus objetivos: algunas propuestas fueron comprar conjuntamente vehículos, combustible e insumos; organizar un festival musical regional; renovar el sistema de transporte público; desarrollar y apoyar la innovación tecnológica, fitosanitaria y el control de plagas; y coordinar las políticas de arbolado público, bromatología, sistemas de riego y desagües; entre otros. En una presentación realizada por el presidente del COINES (MANZUR 2005) agregó el brindar seguridad pública y pugnar por una cárcel regional, coordinar la oferta educativa y crear una red de datos intermunicipal. Sin embargo, estos objetivos no se desarrollaron y el proyecto de tratamiento de residuos sólidos urbanos es el único vigente a la fecha.

7.3.3. Microrregión Ganadera del Noreste de Mendoza

Esta microrregión estuvo integrada por los departamentos de La Paz (10.012 hab.), Lavalle (36.738 hab.) y Santa Rosa (16.374 hab.) (INDEC 2013), localizados en el noreste de la provincia¹¹⁷⁴. Fue creada el 13 marzo de 2001 con el fin de elaborar proyectos conjuntos entre el sector público y privado; capacitar los recursos humanos departamentales; y desarrollar formas asociativas, como las Pymes y las entidades regionales. Entre otras iniciativas, puede mencionar aquellas tendientes a obtener fondos para construir un matadero y un frigorífico de ganado caprino.

¹¹⁷⁴Esta es la región más pobre de la provincia y una tradicional área de emigración. Entre sus principales dificultades se cuenta la escasez de agua.

Todas las referencias sobre la misma se encuentran en artículos científicos (ALVAREZ MANCINI Y FERNANDEZ PÉREZ 2006; COMPLETA 2010: 231) pero no hemos podido obtener fuentes que la describan más allá de su creación. En octubre de 2009 se intentó reanimarla, propiciando la sanción de una ley para crear un fideicomiso para el desarrollo económico de estos tres departamentos por una suma inicial de un millón de euros¹¹⁷⁵.

7.3.4. Microrregión Luján - Maipú

Esta microrregión estuvo integrada por los populosos departamentos de Luján de Cuyo (119.888 hab.) y Maipú (172.332 hab.) (INDEC 2013), teniendo como objetivo el desarrollo económico y turístico. Su acta constitutiva señaló *“que es necesario trabajar en forma conjunta para promover una inversión equilibrada y la apertura de nuevos mercados, incentivando circuitos turísticos, que ayuden al logro de la reconversión económica”* (ALVAREZ MANCINI Y FERNANDEZ PÉREZ 2006: 24-25). Se han desarrollado acciones tendientes a fortalecer dos sectores, principalmente el vitivinícola¹¹⁷⁶ y el turístico¹¹⁷⁷. También se desarrolló capacitación e información para el sector empresario¹¹⁷⁸.

Los intendentes rubricaron un acta el 18 de agosto del año 2000, luego ratificada por los Concejos Deliberantes, creando un mecanismo para resolver problemas comunes como las dificultades en los servicios sanitarios de agua y saneamiento, la disposición final de residuos y el transporte metropolitano y la usurpación de solares urbanos.

Una evaluación realizada en 2009 permite observar algunas de las acciones desarrolladas: envío de misiones comerciales a Brasil, Chile, Portugal, México y Colombia; un concurso internacional de vinos; cursos de capacitación al empresariado local; el diseño de dos circuitos religiosos; un programa de intercambio compensado de productos locales contra adquisición de equipamiento con la República de Austria; la participación FITUR española en 2004; y la firma de distintos acuerdos de

¹¹⁷⁵Expediente N° 54.151 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza.

¹¹⁷⁶En particular se trabajó con el Centro de Licenciados en Enología y con la asociación Bodegas Argentinas, así como se organizaron rondas de negocios con empresarios italianos y portugueses.

¹¹⁷⁷Se organizaron dos circuitos turísticos, el del Alto Valle del Río Mendoza y el Circuito Religioso.

¹¹⁷⁸En temas como uso de los mecanismos de sociedades de garantías recíprocas, autodiagnóstico empresarial, producción apícola y de vinos orgánicos, entre otros.

colaboración¹¹⁷⁹. Cabe consignar que, por las acciones que se desprendieron de uno de ellos, rubricado en noviembre de 2002 y prorrogado en mayo de 2004 con la línea aérea Aerolíneas Argentinas, esta microrregión obtuvo el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales¹¹⁸⁰.

Puede observarse que las acciones se vinculan con el desarrollo turístico y vitivinícola, desestimando las problemáticas señaladas como prioritarias al momento de la constitución¹¹⁸¹.

Cabe destacar la inexistencia de órganos directivos y técnicos dentro de la microrregión que tomen a su cargo la gestión de los mismos, limitándose a la vinculación establecida por los intendentes¹¹⁸² aunque que sí estaba previsto crear un organismo colegiado. Tampoco se detectaron mecanismos formales de seguimiento y control ni una estructura de coordinación para la ejecución de tareas, gestión financiera, resolución de problemas e implementación de proyectos (COMPLETA 2007).

Podemos rastrear su funcionamiento al menos hasta el año 2008¹¹⁸³ aunque un investigador lo extiende hasta 2009 (COMPLETA 2010).

7.3.5. Microrregión Centro de Mendoza

¹¹⁷⁹ Con instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; la Fundación Linx; las universidades Nacional de Cuyo y Aconcagua; y la Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas del gobierno provincial.

¹¹⁸⁰ La microrregión presentó a la empresa una muestra de 80 muestras correspondientes a 27 bodegas de ambos departamentos y puso a disposición de la empresa dos enólogos especialistas para la preselección. Adicionalmente, le ofreció a la línea aérea una base de datos completa con todos los productores de vino de la microrregión. En la primera compra, la empresa compró setenta mil botellas mensuales, lo que representaba para la economía regional un ingreso de 105.000 euros. Adicionalmente, la microrregión desarrolló actividades de degustación de productos y promoción turística en actividades institucionales de la empresa, tanto en Argentina como en España, Italia y Colombia. También otras dos acciones: en los vuelos a Mendoza de la línea aérea se entregaba folletos sobre la microrregión; y la venta de productos regionales por catálogo a los empleados de la empresa. Ver: experiencia "Así en la tierra como en el cielo". Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. bel.municipios.unq.edu.ar (fecha de consulta: 25/01/2014).

¹¹⁸¹ Señala Completa: "Este problema ha sido señalado por la mayoría de los informantes entrevistados quienes identificaron como tareas pendientes de la microrregión la resolución del conflicto limítrofe que aún mantienen los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, la eliminación de los asentamientos poblacionales de emergencia y la realización de obras de infraestructura que mejoren la calidad y cobertura de los servicios públicos prestados en los municipios" (COMPLETA 2007).

¹¹⁸² En el caso de Maipú, en esta década fueron intendentes Adolfo Bermejo (1999 – 2009) y Alejandro Bermejo (2010-); en el caso de Luján de Cuyo, Omar De Marchi (1999 – 2005) y luego su delfín, Omar Parisi (2005-2009). Ello explica la relativa estabilidad de los vínculos entre los alcaldes.

¹¹⁸³ Diario Los Andes, 12/4/2008.

Esta intermunicipalidad fue creada en 2004 por las municipalidades de San Martín, Luján de Cuyo y Maipú, estas dos últimas integrantes de la microrregión analizada precedentemente. Sus objetivos fueron propiciar acuerdos para un mejor aprovechamiento de la actividad turística; lograr una mayor eficiencia y competitividad de los sectores productivos, particularmente el enoturismo; difundir y gestionar posibles fuentes de financiación, su operatoria, condiciones y requisitos; asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los distintos proyectos.

Esta iniciativa contó con una primera financiación de la Dirección Nacional de Preinversión con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo para elaborar un plan estratégico de la microrregión (ALVAREZ - FERNÁNDEZ 2005). De este estudio emergieron dos propuestas:

- La creación de un Instituto de Desarrollo Regional del Turismo del Vino, de carácter público-privado, cuya principal función fuera la de dinamizar los encadenamientos productivos vitivinícola y turístico;
- El tendido del Tren del Vino¹¹⁸⁴ para fortalecer el atractivo del enoturismo.

En marzo de 2006, se inició un segundo proyecto de preinversión para realizar el estudio de factibilidad de esta última propuesta. En una ponencia académica de 2008 (COMPLETA 2008: 12) se hace referencia a que la microrregión ya se encontraba desactivada. El fin de este proyecto ha sido objeto recientemente de una nota periodística¹¹⁸⁵.

7.3.6. Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA)

¹¹⁸⁴ Este tren utilizaría la traza que opera el tren carguero de la empresa AAL desde la estación San Martín hasta la de Agrelo. El proyecto contemplaba además un proceso de reordenamiento urbanístico y recuperación de las estaciones.

¹¹⁸⁵ El diario Los Andes informó: *“Entre las desventuras de Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi en la Secretaría de Transporte de la Nación (n.d.a.: ambos procesados por administración fraudulenta y estrago culposos) se perdió el Tren del Vino, un proyecto público compartido por Luján, Maipú y San Martín. La Nación aseguró que lo financiaría, los intendentes lo militaron en todos los espacios que tenían y el gobernador Celso Jaque lo prometió cada vez que pudo en público. Pero entre las denuncias de corrupción y los problemas del sistema ferroviario del Gran Buenos Aires, sucumbió el Tren del Vino”* www.losandes.com.ar/notas/2013/2/2/denuncias-contra-jaime-schiavi-mataron-tren-vino-694507.asp

Esta microrregión fue creada el 31 de julio de 2004¹¹⁸⁶ por los departamentos mendocinos de Las Heras (203.666 hab.)¹¹⁸⁷ y Lavalle (36.738 hab.), ubicados en el norte mendocino, y los sanjuaninos de Calingasta (8.588 hab.) y Sarmiento (22.131 hab.)¹¹⁸⁸, así como las dos gobernaciones. Su objetivo fue lograr apoyo financiero para la producción vitivinícola, la ganadería menor, la minería, el comercio, el turismo, la cultura y las obras viales¹¹⁸⁹. La Legislatura mendocino aprobó el 1 de septiembre de 2004 el proyecto de resolución N° 776 apoyando la creación de esta microrregión.

En una segunda etapa, se planteó una extensión transfronteriza hacia las comunas de las regiones chilenas de Valparaíso¹¹⁹⁰ -con la que se firmó un acta complementaria el 4 de marzo de 2005 y con ella con sus 38 comunas¹¹⁹¹- y del Libertador General Bernardo O'Higgins¹¹⁹².

Entre las motivaciones para la creación de la MICA podemos destacar la reparación de las rutas nacionales N° 149 y N° 153¹¹⁹³ que vinculaban a los cuatro departamentos con

¹¹⁸⁶ Esta fecha aparece contrapuesta con la información brindada por el diputado Muñoz Carpino en un debate legislativo: *"Esta Micro Región, señor Presidente, está conformada a partir del año 1998 por lo que es el departamento de Calingasta y el departamento de Sarmiento. Dos departamentos de la Provincia de San Juan, conjuntamente con los departamentos de Lavalle y Las Heras, de lo que es el Norte de la Provincia de Mendoza"*. No hemos podido corroborar esta información. Ver: versión taquigráfica del 4 de septiembre de 2008 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan.

¹¹⁸⁷ Esta municipalidad fue la principal impulsora de la iniciativa.

¹¹⁸⁸ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

¹¹⁸⁹ Sobresalía la búsqueda del mejoramiento de la ruta que une Calingasta con Uspallata que ofrecería más posibilidades para la salida de la producción y favorecerá las nuevas explotaciones mineras de cobre, oro, plata, y minerales como yeso, cal, talco y bentonita para industria de la construcción. Otra propuesta fue la puesta en funcionamiento del Tren de la Fe, que uniría la ciudad de Mendoza con los pueblos y capillas históricas, atravesando la zona desértica y llegando a suelo sanjuanino.

¹¹⁹⁰ Esta es una de las quince regiones en las que se encuentra dividida la República de Chile. Limita al Norte con la Región de Coquimbo, al Sureste con la Región Metropolitana, al Sur con la Región de O'Higgins, al Este con la República Argentina y al Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 16 396 km² y una población de 1.734.917 habitantes. Su capital regional es la ciudad de Valparaíso. En el pasado se la conoció como V Región.

¹¹⁹¹ Algunas de las ciudades más importantes son Valparaíso, donde se localiza el Congreso Nacional; la balnearia de Viña del Mar; y la de Los Andes, puerta de entrada al país del flujo vial transcordillerano.

¹¹⁹² La Región del Libertador General Bernardo O'Higgins es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile. Limita al Noroeste con la Región de Valparaíso, al Noreste con la Región Metropolitana de Santiago, al Sur con la Región del Maule, al Este con la República Argentina y al Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 16,387.0 km² y una población estimada al año 2010 de 883.368 habitantes. Su capital regional es la ciudad de Rancagua. En el pasado se la conoció como VI Región.

¹¹⁹³ En el año 2002 la Dirección Nacional de Vialidad y los gobiernos de las provincias de Mendoza y San Juan firmaron un convenio para pasar la sanjuanina ruta provincial 39 y varias rutas menores mendocinas a la esfera nacional, creándose la ruta nacional 149; la misma une la ciudad mendocina de Uspallata, la cabecera argentina del corredor bioceánico con Chile, con la ciudad de Calingasta. La

el Corredor Bioceánico Central Paso Los Libertadores, principal vía de exportación de productos argentinos hacia el océano Pacífico. También se buscaron, sin éxito, regímenes impositivos especiales; la conservación del complejo palustre de Guanacache; asistencia para los emprendimientos mineros; la creación de un matadero regional; y la puesta en marcha de un tren turístico histórico.

Con la incorporación en 2005 de la región chilena de Valparaíso, estos objetivos quedaron postergados y tomaron prioridad la búsqueda de oportunidades externas para el empresariado local –como las rondas de negocios y las mejoras de la infraestructura vial-, aunque ninguna de ellas se concretó.

Desde el punto de vista organizacional, no existió una estructura administrativa compleja ni tampoco una metodología de reuniones. El acta de 2005 estableció una estructura funcional caracterizada por un *presidente* -encarnado en la figura del intendente donde recaía la sede anual de la microrregión), una *autoridad de aplicación* -no caracterizada-, una *Mesa Transdisciplinaria* -integrada por profesionales- y una *Junta Normativa y de Control*, a cargo del seguimiento de la gestión y de la armonización de la normativa jurídica (COMPLETA 2008).

Respecto de la financiación, los municipios aportaron mensualmente, entre enero de 2005 y abril de 2007, una suma exigua equivalente a 250 euros mensuales. En relación con los aportes económicos de Chile, quedaban a criterio de sus autoridades considerando el tipo de cambio y la cantidad de los municipios representados (COMPLETA 2008).

En 2008, en ocasión de una reunión en Mendoza de la Unión de Parlamentarios del Mercosur¹¹⁹⁴, la Comisión de Análisis y Proyección de la Región Centro Andina destacaba los esfuerzos de esta microrregión¹¹⁹⁵; para nuestro análisis, resaltaba la incorporación del departamento sanjuanino de Veinticinco de Mayo (17.119 hab.) (INDEC 2013) y proponía su extensión hacia la región chilena de Coquimbo¹¹⁹⁶. Si en

ruta nacional N° 153 une la ciudad sanjuanina de Media Agua, cabecera del departamento Sarmiento, con la ruta nacional N° 149.

¹¹⁹⁴ La Unión de Parlamentarios del MERCOSUR, creada en 1999, es una institución a la que pertenecen los legisladores provinciales, estaduales y departamentales de los países miembros del MERCOSUR - Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina- así como de Chile.

¹¹⁹⁵ www.comisionmercosur.hcdmza.gov.ar/actas_pdf/2008_08_29_a.pdf (Fecha de consulta: 24/1/2014)

¹¹⁹⁶ La Región de Coquimbo es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile; limita al Norte con la Región de Atacama, al Sur con la de Valparaíso, al Este con la República Argentina y al

una primera instancia la microrregión buscó conectar el territorio del oeste sanjuanino y mendocino con el saturado Paso de Los Libertadores, el interés pareció desplazarse luego hacia el norte, buscando apoyar el proyecto del Paso Agua Negra¹¹⁹⁷.

Desde 2010 no se encuentran nuevas referencias al funcionamiento de esta microrregión.

7.3.7. Microrregión del Nevado – Microrregión Mendosur¹¹⁹⁸

Esta intermunicipalidad fue creada el 14 de junio de 2000 con el nombre de *Microrregión del Nevado* por las municipalidades de General Alvear (46.429 hab.), Malargüe (27.660 hab.) y San Rafael (188.018 hab.)(INDEC 2013) con el apoyo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación¹¹⁹⁹.

Los objetivos fueron definir una planificación territorial única, estableciendo metas concretas de desarrollo económico, y gestionar proyectos conjuntos de atracción de nuevas inversiones: ello se corresponde con el contexto histórico de surgimiento, en plena crisis económica. A ello se sumaba el interés de incrementar la capacidad de lobby de esta región provincial.

Respecto de la dinámica de funcionamiento, se estableció un cronograma de reuniones mensuales, que contaban con la participación de organizaciones civiles, concejales y funcionarios locales. Las mismas, sin embargo, se interrumpieron a fines del año 2001, como consecuencia de la crisis política que derivó en la renuncia del presidente de la Nación, Fernando De La Rúa, y de las autoridades del Ministerio del Interior.

Oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 40 579,9 km² y una población de 718.717 habitantes (2010). Su capital regional es la ciudad de La Serena.

¹¹⁹⁷ Este paso fronterizo conecta la provincia argentina de San Juan y la Región de Coquimbo. Si bien por su altitud (4.780 metros sobre el nivel del mar) se encuentra abierto sólo en temporada estival, se proyectó la construcción de un túnel de baja altura: en 2009 los presidentes de Argentina, Chile y Brasil –país que se vería beneficiado por el acortamiento de distancias para lograr una salida comercial hacia el océano Pacífico- firmaron un acuerdo para construir dicha obra. Actualmente la obra se encuentra en proceso de licitación.

¹¹⁹⁸ En algunos documentos iniciales figura como *XI Microrregión del Sur de Mendoza*, dado que era la onceava iniciativa promovida por el programa nacional.

¹¹⁹⁹ Los municipios sureños respondieron al llamado para la selección de propuestas dentro de las pruebas piloto del componente N° 5 “Plan de Desarrollo Microrregional” del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Cabe consignar que, por entonces, las tres municipalidades desarrollaba cada una su propio plan estratégico de desarrollo.

Considerando su modalidad de gestión, se creó un *Consejo Directivo Microrregional* -integrado por los tres intendentes, los tres presidentes de los Concejos Deliberantes y los tres presidentes de las cámaras empresarias locales-; una *Dirección Ejecutiva* -a cargo de un director y de tres coordinadores municipales-; un *Consejo Social Microrregional*-integrado por representantes de la sociedad civil- y un *Consejo Técnico Microrregional* –integrado por representantes de universidades, colegios profesionales y cámaras empresarias-.

Una nueva etapa se inició años más tarde: la elección municipal de 2003 supuso que los tres intendentes abandonaron sus cargos e inclusive en dos departamentos se produjo un cambio político¹²⁰⁰: el 20 de junio de 2004 los nuevos mandatarios firmaron el acta fundacional de la *Microrregión Mendosur*. Con ella se creó el Concejo Legislativo del Sur de Mendoza, que se reunió en algunas oportunidades; se demandó el mejoramiento de la infraestructura vial; se elaboró un proyecto de reactivación ferroviaria –que maduraría en el Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche, que analizáramos en el apartado de la provincia de La Pampa-; y la creación de un informador turístico microrregional con sede en San Rafael.

Desde el año 2005 no existen nuevas referencias sobre el funcionamiento de esta microrregión.

7.3.8. *Microrregión Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)*

Enzo Completa (COMPLETA 2010: 230), en un relevamiento sobre microrregiones mendocinas, incluyó en 2010 a esta microrregión transprovincial integrada por el departamento mendocino de Malargüe (28.877 hab.) (INDEC 2013) y las municipalidades neuquinas de Barrancas (1098 hab.), Buta Ranquil (2.221 hab.) y Rincón de las Sauces (10.129 hab.), teniendo como principal propósito potenciar el desarrollo económico. La propuesta comenzó a elaborarse a mediados de 2008 y se

¹²⁰⁰En General Alvear y San Rafael el radicalismo perdió las elecciones a manos del Partido Justicialista, mientras que en Malargüe el intendente Celso Jaque dejó su cargo a su delfín cuando fue electo como senador nacional por Mendoza. Su sombra como líder justicialista del sur mendocino –algo confirmado cuando pudo acceder a la gobernación provincial en 2007- puede verse en la continuación de Mendosur.

presentó en sociedad en febrero de 2010, desarrollando sus actividades durante todo ese año.

Estos gobiernos locales comparten el aislamiento característico de esta región—las dos ciudades más grandes de CUEMECO están separadas por 387 kilómetros—, que se limitó cuando la ruta nacional N° 40 fue mejorada en varios tramos, lo que posibilitó una más fluida relación entre el sur cuyano y el norte patagónico¹²⁰¹. Cabe destacar que esta iniciativa se incluyó en el contexto territorial del mega emprendimiento minero Potasio Río Colorado, la más importante inversión privada en la Argentina de los últimos años¹²⁰².

La intermunicipalidad se originó en el marco del Programa de Fortalecimiento Productivo Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP)¹²⁰³, que financió el proyecto “Desarrollo de los Observatorios Ambiental-Territorial y Económico-Productivo de la Región Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)”¹²⁰⁴ con un aporte equivalente a doscientos sesenta mil euros¹²⁰⁵. El objetivo fue desarrollar estudios en un área históricamente petrolera y de ganadería extensiva con el fin de diversificar la matriz productiva. Entre las acciones se desarrollaron actividades de planeamiento estratégico y capacitación de actores territoriales.

En septiembre de 2010, los representantes de CUEMECO y el neuquino Ente Intermunicipal Minas —que hemos analizado en el capítulo dedicado a la Patagonia— firmaron un convenio para fomentar la integración regional entre el norte neuquino y el sur mendocino, en un poco común acuerdo entre dos microrregiones. El acta considera que *“la integración estará dada a través de las áreas de educación, cultura, turismo y deporte con el objeto de realizar intercambios entre las localidades”*. También se acordó *“generar acciones para impulsar procesos de planificación regional,*

¹²⁰¹ Actualmente entre estas ciudades 175 km de ruta son de ripio.

¹²⁰² Este proyecto, actualmente suspendido, implicaba una inversión de siete mil ochocientos millones de euros en la producción de cloruro de potasio, utilizado para la fertilización agrícola. Era encabezado por la empresa brasileña Companhia Vale do Rio Doce.

¹²⁰³ Este programa depende de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, financiado por el BID. El objetivo principal es el fortalecimiento institucional de las diferentes áreas de los gobiernos provinciales y generar ámbitos de articulación público y privado para el fomento y la promoción de las actividades productivas.

¹²⁰⁴ El río Colorado nace en la cordillera de los Andes y desemboca, tras 1.114 km de longitud, en el mar Argentino. Convencionalmente señala el linde norte de la región patagónica.

¹²⁰⁵ El 40% se destina a adquisición de equipamiento vinculado a las actividades previstas y el restante 60% a asistencias técnicas.

considerando a la ruta 40 como el eje articulador".¹²⁰⁶ Luego de la finalización de los estudios del PROFIP y de la firma de este convenio no se encuentran nuevas referencias sobre esta microrregión.

7.3.9. Consorcio Mixto Zona Industrial Rodríguez Peña

Este ente mixto está integrado por las municipalidades de Maipú, Guaymallén y Godoy Cruz, así como por el Gobierno de la Provincia de Mendoza y por la Asociación de Empresarios del Carril Rodríguez Peña (ADERPE)¹²⁰⁷. Fue creado por ley provincial N° 7.639 sancionada el 26 de diciembre de 2006.

Este consorcio tiene por objeto la planificación y realización de todas las obras de infraestructura y servicios públicos necesarios para consolidar y desarrollar los emprendimientos asentados en la zona industrial, así como la construcción de escuelas y viviendas y servicios de salud para el personal de las empresas, entre otros.

Cuenta con personería jurídica propia y plena capacidad jurídica; se rige por las disposiciones de la ley N° 7.639 y el Estatuto Consorcial. Es administrado por un directorio integrado por un representante de cada municipio elegido con acuerdo del Honorable Concejo Deliberante, un miembro de ADERPE y un representante del gobierno provincial a designar por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. La gerencia está a cargo de un funcionario designado por ADERPE con acuerdo de los municipios.

El mismo funciona en la actualidad, presidido por la entidad empresarial.

7.3.10. Otras iniciativas

En el capítulo de la región Patagónica, en el apartado correspondiente a la provincia de La Pampa, hemos relatado el desarrollo del Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuelche, integrado por municipalidades de Buenos

¹²⁰⁶ www.neuqueninforma.gov.ar/?p=9228

¹²⁰⁷ Es una asociación de empresarios que trabaja por el desarrollo económico, institucional y social de la zona industrial mixta de Mendoza, una superficie de 2.400 hectáreas donde están instaladas 540 empresas industriales y de servicios en los rubros metalmecánico, maderero, automotor, vitivinícola, alimentos y bebidas, minero, petrolero y logístico, entre otras.

Aires, La Pampa y Mendoza; en este último caso, lo integran las municipalidades de General Alvear, Malargüe y San Rafael –los miembros de la desactivada *Microrregión Mendosur*–.

7.4. Evaluación del proceso intermunicipal mendocino

Un balance de la intermunicipalidad mendocina permite observar que las experiencias se han integrado departamentos con una cierta homogeneidad territorial y socioeconómica, generalmente los de menor tamaño poblacional¹²⁰⁸; en muchos casos por meros convenios entre municipios y con débiles estructuras legales y administrativas.

En estas experiencias parecen jugar un papel fundamental para la constitución y continuidad de estas formas de colaboración intermunicipal, la toma de decisiones políticas y la afinidad partidaria de los distintos municipios. El asociacionismo queda restringido, en unos casos, a la actuación de los intendentes, y en otros, a la de los técnicos que llevan a adelante los proyectos comunes, pero habitualmente las experiencias se agotan rápidamente: con excepción del COINCE, que administra un proyecto concreto –la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos– y el COINES, que parece seguir su camino con la misma estrategia, las restantes estrategias sufren alta vulnerabilidad, presentando discontinuidades en cuanto al apoyo político, técnico y financiero que reciben. El elemento común parece ser la falta de planificación rigurosa, tanto de sus proyectos como en su metodología de funcionamiento.

8. San Juan

La provincia de San Juan limita al norte y este con la de La Rioja, al sureste con la de San Luis, al sur con Mendoza y al oeste con la República de Chile. Posee una superficie de 89.651 km². En 2010 tenía 681.055 habitantes, el 1,7% de la población argentina, siendo la décima tercera más poblada del país (INDEC 2013).

¹²⁰⁸ Puede advertirse que los departamentos metropolitanos de Godoy Cruz (191.903 hab.), Guaymallén (283.803 hab.) y Mendoza (115.041 hab.), los más poblados y con mayor desarrollo comercial de la provincia, no se han integrado en ninguna iniciativa.

El sistema municipal está regulado por los artículos 239 a 251 de la Constitución provincial sancionada en 1986 y por la ley N° 6.289 Orgánica de Municipalidades, aprobada en noviembre de 1992. Las municipalidades de Caucete, Chimbas, Pocito, Rawson, Rivadavia, San Juan y Santa Lucía han sancionado su Carta Orgánica.

La provincia cuenta con un total de diecinueve departamentos, cada uno de los cuales son gobernados por una municipalidad. Todo centro poblacional concentrado de más de dos mil habitantes puede constituir una: su creación es potestad de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia con acuerdo de las comunas involucradas. Cada departamento tiene una ciudad cabecera donde residen las autoridades municipales y un número variable de distritos, tal como el caso mendocino.

De acuerdo al artículo 240 de la mencionada ley N° 6.289, las municipalidades se caracterizan en tres categorías¹²⁰⁹: las de primera, con más de treinta mil habitantes; las de segunda, con más de diez mil; y las de tercera, con más de dos mil habitantes.

La Constitución provincial reconoce la autonomía municipal y los de primera categoría pueden sancionar su Carta Orgánica. Los municipios de segunda y tercera categoría se rigen por la ley N° 6.829 Orgánica de Municipalidades

El área metropolitana de San Juan es la mayor área urbana de la provincia y la décima del país: en 2010 aglomeraban 69,2% del total de la población provincial, lo que la convierte en una de las urbanizaciones con mayor peso poblacional dentro de su propia provincia. Abarca siete departamentos, el de la ciudad capital, los colindantes de Chimbas, Rawson, Rivadavia y Santa Lucía y la extensión en barrios de los de Nueve de Julio y Pocito. Teniendo en cuenta el sistema departamental, no existe el fenómeno inframunicipal.

El poder ejecutivo de las municipalidades es ejercido por un intendente, elegido por voto directo a simple pluralidad de sufragios; dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto por un periodo consecutivo. El poder legislativo es ejercido por un Concejo Deliberante, compuesto por cinco concejales, a los que se suma uno por cada quince mil habitantes, elegidos directamente por la ciudadanía de acuerdo al sistema de representación proporcional hasta un máximo de doce miembros; duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

¹²⁰⁹ Los censos oficiales nacionales o provinciales determinan la categoría de cada municipalidad.

La provincia carece de ley de coparticipación de recursos. El monto anual determinado para cada departamento, fijado en convenios rubricados entre la provincia y las municipalidades, se distribuye en trece cuotas¹²¹⁰, cada una de las cuales se abona en cuatro transferencias iguales y semanales. Adicionalmente, existe un Fondo de Emergencias Municipales administrado por el Poder Ejecutivo provincial para asistirlos en casos de emergencia económica, social o institucional.

La minería es actualmente la principal fuente de ingresos extraordinarios de la provincia y la ley provincial N° 7.281 de Regalías por la extracción de los recursos naturales, minerales o de carácter no renovables regula su distribución: a las municipalidades donde tenga asiento el yacimiento minero le corresponderá el 33% de los ingresos recibidos por la provincia.

2.2. La intermunicipalidad en la provincia de San Juan

La Constitución provincial, en el inciso 9 de su artículo 251, señala dentro las atribuciones comunes a todos los departamentos, la posibilidad de realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros¹²¹¹.

La Carta Orgánica del departamento Caucete sancionada en 2007, en su artículo 46, indica que el municipio podrá establecer políticas sanitarias propias, que coexistan con las nacionales, provinciales o intermunicipales y en el inciso de su artículo 48 que *“la municipalidad podrá celebrar convenios con entidades privadas, reparticiones públicas, nacionales, provinciales, internacionales y/o municipales; asimismo constituir organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otro regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades comunes de su competencia”* y en el inciso 24 *“Instituir o autorizar la participación del Municipio en organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras*

¹²¹⁰Correspondiendo una cuota en los meses, enero a mayo y julio a noviembre y una cuota y media en los meses de julio y diciembre para facilitar el pago de la cuota del sueldo anual complementario a la plantilla municipal.

¹²¹¹En este último caso con conocimiento previo de la Cámara de Diputados provincial.

y prestación de servicios públicos comunales”. La Carta Orgánica del departamento Pocito jurada en 1996, en su artículo 41, indica que la municipalidad puede “*Instituir los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y prestación de servicios públicos comunales*”. Estas son las únicas cartas orgánicas departamentales que hacen referencia a la intermunicipalidad.

La provincia de San Juan no ha desarrollado políticas específicas para fomentar la intermunicipalidad.

2.3. Iniciativas intermunicipales

Hemos visto en el análisis de la provincia de Mendoza la *Microrregión Intermunicipal Cuyano Andina*, que integraron las municipalidades de Calingasta, Sarmiento y Veinticinco de Mayo. La única experiencia institucionalizada en la provincia fue la microrregión “Jáchal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil” de efímera existencia a comienzos de la década de 2000 y un proyecto no concretado, en 2007.

2.3.1. Microrregión "Jachal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil"

En el año 2000 las municipalidades de Jachal (21.730 hab.), Calingasta (8.588 hab.), Iglesia (9.099 hab.) y Valle Fértil (7.222) (INDEC 2013) buscaron desarrollar una microrregión con el fin de promover el desarrollo de los pequeños productores. Sólo hemos encontrado una referencia a ello en un artículo de la dirección de Minería provincial (KRAUSE YORNET Y POSLEMAN); en la misma se señala, entrevistando a funcionarios municipales de Calingasta: “*Nosotros nos basamos a nivel nacional, además de conseguir cosas a nivel social, hemos conseguido esto que es el otorgamiento de dos millones de dólares para la micro región.*”

En el mismo documento, el intendente de Iglesia señala: “*...nosotros hemos ingresado a una micro región... a través de un pacto firmado entre los cuatro municipios: Calingasta, Jáchal, Iglesia y Valle Fértil, e ingresamos a un proyecto de micro regiones del país. ... En la provincia lo veían como una cuestión política, de separación, porque ellos no tuvieron participación en esto...*”.

En otro documento (VARGAS S/F) hemos encontrado una breve referencia, indicando que la misma buscaba transformarse en un área de desarrollo estructurada por la ruta nacional Nº 150, el paso fronterizo de Agua Negra y el desarrollo turístico, y que la misma no había podido consolidarse.

Esta experiencia fue una de las beneficiadas en el bienio 2000-2001 por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, siendo su promotor el intendente del departamento Jáchal y la misma dejó de funcionar con el fin del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales.

2.3.2. Microrregión “Calingasta – Jáchal - Sarmiento”¹²¹²

En octubre de 2007, autoridades del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Producción de la Nación¹²¹³ propusieron crear una microrregión con los municipios de Jáchal (21.730 hab.), Calingasta (8.588 hab.) y Sarmiento (22.131 hab.) (INDEC 2013). Sólo un breve documento llegó a elaborarse, que guiaría los talleres de reflexión en vistas a la formulación de un plan estratégico microregional.

Entre los objetivos se contaban identificar proyectos comunes sectoriales y locales, adoptar visiones compartidas y homogeneizar discursos de los intendentes; proponer actividades concretas de fortalecimiento intra e interinstitucional; y promover la nivelación técnica de los funcionarios que asistirán a los intendentes en tareas ejecutivas.

Adicionalmente, las autoridades ministeriales propusieron elaborar un programa de capacitación en temas como la nueva gestión pública; la globalización y la gestión local; la educación para el trabajo¹²¹⁴; cultura ciudadana y competitividad económica; medio ambiente y desarrollo; infraestructuras y competitividad; los encadenamientos productivos; la inclusión digital; y las herramientas financieras para el desarrollo local.

¹²¹²Esta denominación fue provisoria.

¹²¹³Este programa buscó el mejoramiento de los sistemas de inversión públicos de las provincias, el aumento de sus posibilidades para analizar y gestionar proyectos y la ampliación de su capacidad para evaluar proyectos y programas.

¹²¹⁴Entre los docentes propuestos, se identificaban expertos para los tres primeros talleres: Eduardo Passalacqua, Fabio Quetglas y Fernando Tascón.

El recambio de las autoridades ministeriales en diciembre de 2007 implicó que el proyecto no se llevara adelante.

9. San Luis

9.3. El sistema municipal puntano¹²¹⁵

La provincia tiene una extensión de 76.748 km² y limita al Norte con la de La Rioja, al Este con las de Córdoba y La Pampa, al Sur con la de La Pampa, y al Oeste con las de Mendoza y San Juan. En 2010 tenía 367.933 habitantes, el 0,92% de la población argentina, siendo la quinta menos poblada (INDEC 2013).

El sistema comunal está regulado por los artículos 247 a 257 de la Constitución provincial sancionada en 1987 y por la ley N° 5.756¹²¹⁶ Orgánica de las Municipalidades sancionada en 2004. Sólo las de más de veinticinco mil habitantes pueden sancionar su Carta Orgánica, por lo que las de San Luis, capital provincial, y Villa Mercedes cuentan con una¹²¹⁷. No obstante ello, el artículo 248 de la Constitución reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todas las jurisdicciones.

En la provincia se definen cuatro tipos de gobiernos locales en su territorio: el primero de ellos, la *municipalidad*, en todo núcleo urbano que cuente con más de 1.500 habitantes. Su gobierno está integrado por un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente y por un Concejo Deliberante compuesto con un número variable de concejales de acuerdo a la población¹²¹⁸.

También la Constitución provincial regla la existencia de *comisiones municipales*, gobiernos locales de núcleos urbanos de entre 801 y 1.500 habitantes, cuyo Poder Ejecutivo está constituido por un presidente, acompañado por un consejo de vecinos compuesto por tres miembros, elegidos por el pueblo en sufragio universal, y asegurando la representación de las minorías. Un tercer tipo de gobierno local, las *intendencias comisionadas*¹²¹⁹ caracteriza a los centros urbanos de hasta 800

¹²¹⁵Tal es el gentilicio de los habitantes de la provincia de San Luis. Deriva de la denominación fundacional de la ciudad capital, San Luis de Loyola Nueva Medina de Río Seco de la Punta de los Venados.

¹²¹⁶También puede ser encontrada como la ley XII-0349-2004; en la provincia se utiliza una nomenclatura poco frecuente en el resto del país.

¹²¹⁷Artículo 254 de la Constitución de la Provincia de San Luis de 1987.

¹²¹⁸En los municipios de 1.501 a 2.500 habitantes, cuatro concejales; en los de 2.501 a 5.000 habitantes, cinco; en los de 5.001 a 7.000, siete; en los de 7.001 a 9.000, nueve; en los de 9.001 a 25.000, diez; y en los municipios de 25.001 a 50.000, doce concejales y uno más por cada cincuenta mil habitantes o fracción no inferior a 25.000.

¹²¹⁹Ley N° XII-0622-2008 de Régimen de Intendentes Comisionados.

habitantes, en los cuáles el gobierno municipal es ejercido por un ciudadano elegido por el pueblo a simple pluralidad de sufragios. En forma conjunta se elige un intendente comisionado suplente, quien lo reemplaza en caso de vacancia definitiva del mismo. Por último, creado por el artículo 252 de la Constitución, son las *delegaciones municipales*, gobiernos de pequeños núcleos de más de 80 electores; puede crearse por ley dependiendo del municipio más cercano y está a cargo de un delegado, elegido por sufragio universal, a simple pluralidad, simultáneamente con un delegado suplente que lo reemplaza en caso de vacancia. Actualmente todas las comisiones municipales que deberían funcionar no lo hacen, por lo que tienen el estatus de intendencia comisionada, sin funcionar las representaciones vecinales¹²²⁰. Ha habido sucesivas presentaciones judiciales reclamando por ello pero no se ha logrado aún.

Todas las autoridades locales son electas por sufragio universal y a simple mayoría. Todas las autoridades locales son electas por cuatro años y sólo cuentan con una reelección consecutiva. Los Concejos Deliberantes se renuevan por mitades en elecciones de medio término.

La provincia de San Luis posee un total de dieciocho municipios –dos de ellos con carta orgánica- y cuarenta y ocho comisiones municipales, lo que define un total de 66 gobiernos locales en el territorio provincial. Los gobiernos locales abarcan únicamente los ejidos urbanos y una pequeña proyección rural incluida en los siete mil quinientos metros a todos los vientos medidos desde el centro de la localidad.

En términos poblacionales, la provincia cuenta con una alta concentración en las dos ciudades ya citadas –la ciudad de San Luis (153.322 hab.) que integra una pequeña área metropolitana junto con la de Juana Koslay (8.689 hab.) y Villa Mercedes (116.781 hab.)- que concentran el 75,8% de la población total. Podemos afirmar que inframunicipalismo es uno de los más característicos del país: el 70% de los gobiernos locales poseen menos de mil habitantes.

¹²²⁰Es el caso de Volcán (1.419 hab.), Nueva Galia (1.199 hab.), Fraga (1.021 hab.), Arizona (995 hab.), Potrero de los Funes (944 hab.), Beazley (803 hab.) y Fortuna (827 hab.), que están gobernadas por Comisionados Municipales, cuando tendrían que estar siéndolo por Comisiones Municipales. Cabe destacar que Villa General Roca, cabecera del Departamento Belgrano, es la única localidad de la provincia que, a pesar de contar con sólo 196 habitantes, tiene un intendente y cuatro concejales, toda vez que el artículo 256 de la Constitución Provincial prevé que "*...en los Departamentos donde no existan municipalidades (...) su respectiva cabecera departamental se constituye en municipalidad contando su concejo deliberante con el mínimo de concejales fijados por esta Constitución*".

Los recursos de los gobiernos locales de la provincia de San Luis se encuentran reglados por el artículo 270° de la Constitución de 1987 y por el artículo 48º de la ley N° 5.756 que autoriza el cobro de tasas por los servicios que presta, no previéndose el cobro de impuestos. Respecto de los recursos de coparticipación, son regulados por la ley provincial N° 5.537 promulgada en 2004, que establece, en su artículo 3º, el destino del 20% de la masa coparticipable a los municipios¹²²¹, de los cuáles el 16% se destina en forma automática para el conjunto de municipios, el 3,5 % para el Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo -hasta un tope de treinta millones de pesos¹²²²- y el 0,5% para el Fondo de Aportes del Tesoro Provincial. Sobre la distribución secundaria, el artículo 4º de la ley se realiza conforme a los siguientes criterios: el 80% en proporción directa a la población de cada localidad, tomando como base los datos proporcionados por el último Censo Nacional de Población y Vivienda; el 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital; el 2,5 % en proporción al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada departamento distribuido en proporción a la población de cada localidad, excluidas las ciudades de San Luis y Villa Mercedes; y el 15 % en partes iguales entre todo los municipios provinciales.

3.2. La intermunicipalidad en la provincia de San Luis

En la Constitución provincial de San Luis no se encuentran referencias normativas al respecto. Tampoco se ha desarrollado ninguna política de apoyo al respecto.

3.3. Iniciativas intermunicipales

3.3.1. Corredor de Biomechingones

¹²²¹De acuerdo al artículo 2º de la N° 5.537 la masa coparticipable se integra con: a) el producido de la recaudación del impuesto inmobiliario, del impuesto sobre los ingresos brutos proveniente de los contribuyentes directos, del impuesto sobre los ingresos brutos proveniente de los contribuyentes alcanzados por el Convenio Multilateral, del impuesto a los automotores acoplados y motocicletas y del impuesto a los sellos, con excepción de aquellos que tengan afectación específica dispuesta por ley; b) el 50 % del total de lo efectivamente percibido por la Provincia en virtud del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548 y que no tengan afectación específica.

¹²²²Ello equivalía entonces a ocho millones de euros.

Esta intermunicipalidad se integró en 2003 por los gobiernos locales de Villa de Merlo (11.159 hab.), Carpintería (560 hab.), Cortaderas (661 hab.), Los Molles (497 hab.), Papagayos (275 hab.), Villa del Carmen (613 hab.) y Villa Larca (720 hab.), todos ubicados en el Valle de Conlara, en el piedemonte de la sierra de Comechingones¹²²³. Desde mayo de 2004 se buscó incorporar a gobiernos locales de la vecina región del valle de Traslasierra: en junio de 2005, la municipalidad cordobesa de Mina Clavero (8.487 hab.) solicitó su incorporación.

El objetivo fue formar un Parque Regional e implementar un corredor turístico orientado al manejo sustentable del medio ambiente, buscándose el apoyo de la Secretaría de Turismo de la Nación¹²²⁴ y especialmente de la Administración de Parques Nacionales, que acercó sus vínculos con la Federación de Parques Regionales de Francia. Fue entonces que apareció un funcionario sobre el que hemos escrito en el análisis de la iniciativa CORINDES de la provincia de Salta¹²²⁵, elaboró un documento¹²²⁶, facilitó el intercambio de experiencias con el Parque Natural Regional de Vercors, ubicado en la Región de Rhône-Alpes¹²²⁷ y luego el apoyo que hizo la cooperación gala¹²²⁸.

El promotor de la iniciativa fue un concejal oficialista de la ciudad de Villa de Merlo¹²²⁹. Cabe consignar que, por entonces, esta municipalidad era la única gobernada por un intendente opositor al gobierno puntano, lo que limitaba el apoyo del mismo a funcionarios de segunda línea¹²³⁰.

¹²²³ Cabe consignar que los gobiernos de Carpintería, Cortaderas y Los Molles elaboraban por entonces un Plan Común de Desarrollo Turístico. Ver: CUELLO (S/F). *Un proyecto innovador: el Corredor Biocomechingones*. En: www.unida.org.ar/mendoza/documentos/Panelistas/CUELLO-Corredor%20Biocomechingones-CORREGIDO.doc (Fecha de consulta: 21/01/2014)

¹²²⁴ Cabe consignar que ello responde a que la ciudad de Villa de Merlo es uno de los principales destinos turísticos del país.

¹²²⁵ Era Francisco López Sastre, que por entonces se desempeñaba como asesor del presidente de la Administración de Parques Nacionales, a quien hemos atribuido el desarrollo de esta iniciativa salteña.

¹²²⁶ LÓPEZ SASTRE, F. (2004). Aplicación del enfoque del Parque Natural Regional en la Argentina.

¹²²⁷ Funcionarios de la Asociación de Parques Regionales de Francia visitaron la provincia de San Luis y en junio de 2005, el presidente de la Administración de Parques Nacionales, el asesor López Sastre y el intendente de Villa de Merlo visitaron el Parque Regional de Vercors.

¹²²⁸ Entre noviembre de 2004 y marzo de 2005, la ecóloga Natalie Maumy hizo distintos estudios financiados por ella. También se financiaron dos pasantes que hicieron tareas administrativas y de coordinación.

¹²²⁹ Fue el radical Rodolfo Raffo, ex secretario de Turismo, Desarrollo e Inversiones de Villa de Merlo y empresario hotelero de la ciudad, que fue entrevistado por nosotros el 24 de agosto de 2007.

¹²³⁰ Sólo la Secretaría de Turismo provincial facilitó apoyo; cabe consignar que esta actividad es la más importante en esta zona puntana.

En abril de 2003 se firmó el “Convenio Intermunicipal para el Establecimiento de un Cordón Biológico en el Faldeo Oeste de la Sierra de los Comechingones”. Ese mismo mes la Delegación Regional Centro de la Administración Nacional de Parques elaboró un estudio para la creación de una Unidad de Conservación sobre la Sierra de los Comechingones y se firmó el convenio de cooperación entre el Corredor y la Administración Nacional de Parques. En mayo de 2004 se creó el Comité de Gestión, integrado por técnicos locales en representación de sus respectivos municipios y el secretario de Planeamiento de la Municipalidad de Villa de Merlo fue designado como coordinador, aunque el concejal merlino desarrolló de hecho este papel.

En 2007 se realizó una evaluación del Corredor, indicándose la consolidación institucional y el financiamiento por los gobiernos locales involucrados¹²³¹; la difusión del proyecto; el desarrollo de una campaña de concientización ambiental; la discusión sobre los residuos sólidos urbanos¹²³²; el trazado y demarcado de senderos, y una señalización unificada; y la construcción de una marca regional de identificación para ser utilizada por productores y prestadores de servicios.

El sitio web de la experiencia no presenta actualización desde 2008¹²³³ y en 2010 pudimos constatar que la misma se encontraba inactiva sin haber logrado avances sustanciales¹²³⁴. Desde entonces sólo en un sitio de la red social Facebook ha colocado información sobre el Corredor: catorce mensajes en 2010, uno en 2011¹²³⁵ y uno en 2012.

¹²³¹El 24 de agosto de 2007 este doctorando dictó un curso sobre financiamiento de la intermunicipalidad para funcionarios de los gobiernos locales involucrados.

¹²³²En 2012 comenzó a tratarse el tema nuevamente iniciativas para la resolución en la región del problema de los residuos sólidos urbanos. el Ministerio de Medio Ambiente de la provincia, se tomó la decisión de apoyar la creación de una planta conjunta de tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos para los doce gobiernos locales de los departamentos de Junín y Chacabuco. En el primer semestre de ese año se llevaron adelante varias reuniones con los intendentes para la creación de un consorcio dotado de un marco normativo, mientras que el proyecto técnico fue elaborado por el gobierno provincial. Finalmente la experiencia no fue desarrollada por un consorcio intermunicipal sino por un ente descentralizado provincial, el Ente Administrador de Plantas Regionales de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de San Luis, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente.

¹²³³<http://biocomechingones.blogspot.com.es>

¹²³⁴Tuvimos la oportunidad de visitar la ciudad en febrero de 2010 en ocasión de la realización del documento “Diagnóstico de Capacidades Institucionales de la Municipalidad de Villa de Merlo”, contratado por el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad Católica de Montevideo.

¹²³⁵El mensaje del 27 de octubre de 2011 señala *“Aquí estamos de nuevo. Creen que es posible la concreción de este anhelo de muchos, de que efectivamente exista el corredor? o es un proyecto sin sentido? qué opinan? me gustaría saberlo. Gracias!!!”* (Fecha de consulta: 21/01/2014)

3.3.3. Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas

El Programa de Relaciones Municipales y del Interior del Ministerio de Relaciones Institucionales y Seguridad provincial propuso en 2013 la creación de estos juzgados, considerando la experiencia existente en la vecina provincia de La Pampa, así como un juzgado itinerante en dos municipios del departamento Chacabuco –Concarán y Naschel-que, aunque no intermunicipal, fue tomado como referencia para elaborar el proyecto.

El 31 de julio de ese año la Honorable Cámara de Diputados provincial aprobó la ley IV-854-2013 de Régimen de Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas, cuyo proyecto había sido enviado por el Ejecutivo provincial con el fin de unificar legislaciones y permitir ahorrar recursos.

La ley determina que los juzgados podrán quedar conformados por dos o más gobiernos locales, que serán los responsables de financiar el tribunal¹²³⁶. La distribución de lo recaudado será proporcional al aporte presupuestario realizado por cada jurisdicción. Dado que la ley, aprobada por unanimidad¹²³⁷ avanza en una competencia local, se invitó a los gobiernos locales a adherirse a la misma¹²³⁸.

En los meses de agosto y septiembre de ese año, funcionarios mantuvieron reuniones con intendentes y concejales de cuatro grupos de municipios:

¹²³⁶La competencia territorial de los Juzgados Administrativos Intermunicipales de Faltas estará delimitada por los ejidos municipales correspondientes a las localidades integrantes de los mismos, la que podrá extenderse conforme lo dispuesto por la Ley Nº VII-0801-2012 de Sistema de Cooperación Mutua Provincia Municipios para Servicios Básicos Municipales fuera del Ejido Municipal, una vez ratificado el Convenio por la Legislatura Provincial. Dentro de esta jurisdicción, el Juzgado ejercerá las atribuciones delegadas por los Departamentos Ejecutivos de los Municipios intervinientes.

¹²³⁷En los debates, el diputado opositor Fidel Haddad señaló *“Es un proyecto interesante debido a que hay localidades muy chicas y con poco presupuesto a las que les resulta difícil poder mantener el orden y cobrar las multas. Todo queda a la buena voluntad de los vecinos, pero algunos no siempre tienen buena voluntad”*, para agregar *“Hay una gran cantidad de faltas que se cometen en los municipios más chicos pero los intendentes comisionados están atados de pies y manos para hacer cumplir con las sanciones”*. Agencia San Luis, 01/08/2013.

¹²³⁸Cabe consignar que actualmente los gobiernos locales puntanos son administrados por cuatro intendentes radicales (Anchorena, Fortuna, Santa Rosa de Conlara y Unión), dos del Frente para la Victoria (San Luis y Naschel), uno vecinal (Concarán) y los restantes cincuenta y nueve son de la oficialista Alianza Compromiso Federal, lo que facilitó el alineamiento a la política propuesta por el gobierno provincial.

- Los ocho gobiernos locales de Las Aguadas, Las Lagunas, Las Chacras, La Vertiente, Paso Grande, Renca, San Pablo y Villa de Praga, que totalizaban 1.511 habitantes;
- Los nueve de Candelaria, Lafinur, Leandro N. Alem, Luján, Quines, San Martín, San Francisco del Monte de Oro, Talita y Villa General Roca, con 15.029 habitantes;
- Los siete de Carolina, El Volcán, El Trapiche, Estancia Grande, Nogolí, Villa de la Quebrada y Potrero de los Funes, que totalizaban 5.316 habitantes;
- Los nueve de Alto Pelado, Alto Pencoso, Balde, Beazley, Desaguadero, La Calera, San Jerónimo, Villa General Roca y Zanjitas, con 3.101 habitantes.
- Los ocho de Anchorena, Arizona, Bagual, Batavia, Buena Esperanza, Fortín El Patria, Nueva Galia y Unión, que totalizaban 8.436 habitantes.
- Los seis de Carpintería, Cortaderas, La Punilla, Papagayos, Villa del Carmen y Villa Larca, con 2.996 habitantes¹²³⁹.

Puede observarse en esta política un intento de resolver un aspecto del fenómeno de inframunicipalismo extremo: es usual que los gobiernos locales pequeños carezcan de una justicia administrativa de faltas¹²⁴⁰ y que existen suficientes fallos que censuran que los propios intendentes absorban esta competencia por cuanto son parte interesada en la sanción y recaudación de multas. Actualmente estas iniciativas se encuentran en plena organización.

10. Una evaluación de la intermunicipalidad en Cuyo

Pueden verse aquí tres situaciones bien distintas: por un lado la sanjuanina, que carece de toda experiencia propia más allá de una efímera experiencia promovida por el Gobierno Nacional y otra nacida en la vecina Mendoza. En esta provincia, una gran

¹²³⁹ Todos los datos de población corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

¹²⁴⁰ Al momento de sanción de la ley, en la provincia sólo los municipios de San Luis, Villa Mercedes, Juana Koslay, La Punta y Villa de Merlo contaban con uno.

riqueza de experiencias en la última década pero habitualmente sin objetivos claros y una alta volatilidad asociada a políticas poco planificadas y gran voluntarismo. Por último, la puntana, que tiene dos experiencias, una clásica vinculada al modelo de la cooperación internacional –y que muestra todas sus debilidades, como la decadencia de la experiencia cuando se agotan los recursos- y una reciente, aún incipiente, que viene a resolver un serio problema de su sistema municipal como es el inframunicipalismo.

REFLEXIONES FINALES

Esta tesis ha versado sobre la intermunicipalidad en Argentina, fenómeno propio de la transformación de la agenda municipal desde el comienzo de la Transición Democrática en 1983. Desde entonces se puso énfasis en su aplicación como una modalidad alternativa de gestión local.

Hemos analizado las características del sistema municipal argentino; la historia de las transformaciones políticas que involucraron al gobierno local en las últimas tres décadas; la trayectoria de la intermunicipalidad desde su incorporación formal en las primeras Constituciones provinciales hasta las acciones del gobierno nacional para su funcionamiento en la última década; y las definiciones teóricas de los distintas formas que puede adquirir la intermunicipalidad. Con posterioridad, profundizamos en la investigación sobre la labor de las redes nacionales de gobiernos locales y de la participación de las municipalidades argentinas en las redes internacionales; y ahondamos en perspectiva histórica sobre el fenómeno intermunicipal en cada una de las veintitrés provincias argentinas, incluyendo todas las comarcas y mancomunidades desarrolladas en treinta años, e inclusive aquellas planificadas pero no llegaron a ejecutar acciones.

Este es el análisis científico más completo realizado sobre la intermunicipalidad en Argentina, permitiendo arribar a un conjunto de conclusiones basadas en decenas de casos estudiados, tantos como pudieron documentarse mediante referencias bibliográficas y documentales, entrevistas a informantes clave y relevamiento periodístico. El mismo muestra diversos tipos de iniciativas –comarcales, mancomunales, redes-; de distinta escala territorial -provincial, interprovincial y transfronteriza-; con distintos grados de articulación y niveles de integración; institucionalizadas o no; con amparo legal provincial o no; con distinto tipo de participación de los actores no estatales; sin embargo, lamentablemente, los resultados son, en la mayor parte de los casos, limitados. Todas las iniciativas, incluyendo aquellas pocas que superan dos décadas de funcionamiento, presentan

niveles bajos de cooperación y asociatividad. Y si bien la literatura ha insistido en la continuidad temporal y el apoyo necesarios desde otras instancias –como la Nación y las provincias, los organismos internacionales, los centros científico-tecnológico y las organizaciones de la sociedad civil- podrían contribuir a su fortalecimiento para constituir una herramienta válida para el desarrollo local a partir de la mayor coordinación, planificación y concertación de estrategias y proyectos regionales, no podemos ratificarlo.

Las debilidades de las asociaciones intermunicipales no escapan a aquellas que presentan los gobiernos locales integrantes y que revisamos en el capítulo II: parece repetir la debilidad estructura del sistema municipal argentino, a la par que suman la falta de experiencia originada en la relativa novedad asociativa –condicionado por el carácter históricamente localista de las administraciones municipales- y de la gestión de políticas complejas. Adicionalmente, los procesos intermunicipales requieren de un tiempo, un esfuerzo y una dotación de recursos extras de los que los gobiernos locales carecen.

Las iniciativas poseen una debilísima planificación o, sencillamente, carecen de ella. Muchas nacen con una idea difusa de acumulación de poder, algo insuficiente superando el nivel inicial de vinculación interinstitucional. La definición de una agenda resulta prioritaria para que el impulso asociativo cobre suficiente fuerza para sostenerse en el tiempo pero no suele precisarse. Esto, combinado con un excesivo optimismo que supone que, con la marcha de las iniciativas, se logrará resolver la escasez de planes, programas y proyectos suele tener un efecto devastador. La falta de planificación alcanza tanto a los objetivos internos –vinculados a la profundización de la dinámica asociativa- como a los externos, que son tantos los proyectos internos de las administraciones como aquellos orientados a la sociedad civil. También existe una carencia de metas, algo habitual en la administración pública argentina: la falta de cuantificación resulta entonces en una imprecisión de la labor y en la imposibilidad de evaluar adecuadamente lo conseguido, generando un círculo vicioso de la administración.

Las experiencias muestran que el proceso de origen y elaboración intermunicipal no es complejo, pero sí las etapas sucesivas. Las políticas articuladas requieren tiempo y esfuerzo pero la mayor parte de las experiencias se consumen efímeramente y muchas

no pasan de la implementación o de la ejecución de algunas acciones puntuales. Las experiencias dotadas de una adecuada planificación, de un convencimiento importante y del esfuerzo de los actores territoriales pueden convertirse en exitosa y perdurar en el tiempo, pero no resulta lo habitual. Las experiencias implican en el corto y mediano plazo esfuerzos y niveles de conciencia extras, pues necesitan de suficiente comunicación, de amplio consenso, de participación de actores territoriales diversos, del equilibrio y la armonización de posiciones y situaciones heterogéneas, todos valores escasos en la gestión pública municipal argentina.

Todas las asociaciones intermunicipales analizadas se integran bajo el principio de igualdad entre todos los gobiernos locales que son parte; sin embargo, no logra mitigar el poder diferencial que poseen los distintos alcaldes, sea por el tamaño del electorado del territorio que gobiernan, por su historia política en la región, por su vinculación personal con dirigentes nacionales y provinciales, por sus condiciones de liderazgo, entre variadas cuestiones.

En la mayor cantidad de casos, la participación queda restringida a la actuación de los alcaldes, existiendo poca difusión y conciencia de pertenencia en las comunidades y organizaciones locales. Tampoco se observa una participación activa de los gobiernos nacional, de las provincias –con excepción del bonaerense en la década de 1990, y del chaqueño y el rionegrino en la siguiente–, de la cooperación internacional y de las instituciones del sistema científico-tecnológico. También es ocasional la auténtica integración de las secretarías y direcciones municipales: resulta frecuente que, de acuerdo a temas prioritarios de agenda, las asociaciones sólo vinculen sólo a algunas dependencias y no al conjunto de las estructuras municipales, generando una base intermunicipal endeble. También la intermunicipalidad en Argentina parece adolecer de una adecuada metodología de trabajo para ejercitar una mecánica de funcionamiento articulada: la existencia de comisiones temáticas¹²⁴¹ suelen ser útiles para evitar esos problemas, y pueden complementarse con comisiones sectoriales que intervengan en temas que involucren a más dependencias municipales. Sin embargo, las experiencias muestran una extrema sencillez estructural y metodológica que raya con la indolencia.

¹²⁴¹ De desarrollo social, desarrollo económico, transporte, urbanismo, medio ambiente, gobierno, tránsito, por citar algunos ejemplos.

En muchos casos se presentan dificultades para la obtención de consensos internos debido a problemas partidarios, de personalismo y de liderazgo, potenciando el rasgo más característico de la intermunicipalidad, la alta volatilidad. Adicionalmente, al no existir experiencias que realicen una delegación competencial definitiva, la nueva institucionalidad sólo puede absorber las competencias de manera inestable, pudiendo los socios retirarse cuando lo considere necesario. Esto contrasta con las experiencias internacionales en las que las municipalidades renuncian al ejercicio competencial y lo trasladan a la nueva entidad asociativa creada de manera definitiva e irreversible, así como ceden los recursos antes utilizados, dotándola de mayor estabilidad: nada de esto ocurre en Argentina.

Una de las principales dificultades emerge de las amplias posibilidades que ofrece el Derecho para los primeros pasos –algo favorable– pero que, simultáneamente, entrampa una futura debilidad: al carecer de las experiencias de la suficiente rigidez institucional que aporta la Ley, la intermunicipalidad tiene dificultades para sostenerse más allá de los acuerdos personales a los que hayan arribado los alcaldes.

La intermunicipalidad requiere procesos largos de integración, búsqueda de consensos y planificación estratégica que no concuerdan con las demandas y necesidades de la sociedad en el corto plazo y las ansiedades de la dirigencia política nacional. Pero esto sólo es visible en los casos dotados de continuidad, lamentablemente una minoría.

Las experiencias presentan alta vulnerabilidad ante los procesos de crisis y los cambios institucionales de la Nación; esto pese al testimonial apoyo técnico y financiero de la Nación, tanto en la cuantía como la calidad de la asistencia. Las experiencias sostenibles apelan al financiamiento nacional y provincial para proyectos específicos pero su dinámica es sostenido por los propios gobiernos parte, algo que exige un convencimiento de las autoridades locales que no resulta frecuente.

En Argentina, las asociaciones intermunicipales son, intrínsecamente, un mecanismo propio de la administración pública: aún en las políticas orientadas a satisfacer demandas vinculadas al medio social no existen vínculos fluidos con los ciudadanos y sus organizaciones ni con los beneficiados de las políticas. En el monopolio de los alcaldes de la gestión intermunicipal se encuentra la razón de esta incompreensión social. Si encontramos iniciativas con consejos asesores testimoniales, con funciones

acotadas de escasa relevancia política y administrativa y que resultan poco adecuados para que la representación social pueda expresar sus intereses.

El alto grado de centralidad de los alcaldes también liga la intermunicipalidad a las trayectorias políticas de los jefes comunales y es infrecuente que las experiencias logren trascender varios períodos de gobierno de sus mentores locales; más devastador aún puede resultar la alternancia, aún dentro de un mismo partido político. Si la homogeneidad favorece la intermunicipalidad en sus etapas iniciales, es porque en la identidad correligionaria puede encontrar el conocimiento previo y la confianza necesaria para promoverla. No olvidemos que los procesos electorales suponen los momentos de mayor interacción de los dirigentes políticos regionales y no es extraño que la homofilia partidaria sea un elemento organizador al comienzo del proceso asociativo. Cierta grado de conflictividad aparece ligado corrientemente a pretensiones de carrera política de los principales líderes intermunicipales.

El rasgo político más distintivo de la intermunicipalidad es la aparición de un nuevo actor político colectivo, compuesto por la suma del poder de los intendentes municipales; ello supone la ruptura del equilibrio tradicional basado en la relación clientelar entre los máximos dirigentes políticos provinciales y cada uno de los alcaldes. Esta ruptura del equilibrio alcanza a la relación entre los alcaldes y los legisladores provinciales, que, históricamente, se erigieron en representantes de los intereses territoriales; la acumulación de poder por parte de los alcaldes devalúa a los legisladores territoriales en su papel de intermediarios con el poder central y, en muchas iniciativas legislativas, ellos han buscado incluirse en los órganos de administración.

El tipo de liderazgo que ejerce el presidente de la asociación intermunicipal condiciona la dinámica institucional; frecuentemente, las iniciativas suelen ser promovidas por algún líder, que las dota de un sentido pero que debe mitigar un papel excesivo que pueda ser causal de rechazo por parte de sus pares. El líder intermunicipal debe manejarse en un angosto desfiladero entre un liderazgo firme y la suficiente coordinación con otros alcaldes. Las estrategias directivas que poseen un mayor nivel de reparto del poder parecen ser más eficaces, aunque en una adecuada interacción con un líder participativo. La dependencia del liderazgo político se manifiesta en dos dimensiones contrapuestas: muchas asociaciones intermunicipales nacieron por

impulso de un intendente y su reemplazo por alternancia puede significar que se pierda el dinamismo; en oposición, en otras experiencias, la permanencia indefinida de un alcalde agotó la dinámica intermunicipal.

También el liderazgo del coordinador –o gerente- condiciona el accionar asociativo. Bajo las dos modalidades de gestión, la de gerencia autónoma y la de coordinación – que definimos en el capítulo IV-, debe combinarse el ejercicio de la autoridad administrativa y política con la adecuada articulación con las autoridades de los gobiernos socios. También en este caso experiencias de coordinación de carácter colegiado –bajo el formato de comisiones ejecutivas integradas por un miembro por cada gobierno local, sometidas a un funcionamiento regular- han presentado interesantes resultados.

En el análisis de caso emerge como un reto a vencer las relaciones políticas radiales. Históricamente, las municipalidades se relacionan con las provincias de manera similar a la dinámica de la estructura atómica: un núcleo provincial sobre el que giran los gobiernos locales a semejanza de los electrones. Muchos casos estudiados muestran que las asociaciones funcionan de la misma en torno a la municipalidad de mayor tamaño –o al alcalde con mayor poder- o de la estructura de la entidad intermunicipal, alejados de una estructura del tipo molecular, en el que todas sus partes se interrelacionen mutuamente.

Uno de los principales problemas que presentan las asociaciones intermunicipales es la falta de sustentabilidad presupuestaria. Habitualmente, recaudan cuotas que aportan las municipalidades, de valores risiblemente bajos. A ello se adiciona el ocasional aporte de subvenciones provinciales, nacionales o internacionales, que frecuentemente inyectan recursos de mayor cuantía. Estos subsidios parecen generar dependencia y frecuentemente las asociaciones no logran superar el agotamiento de los mismos.

A pesar de las tensiones y dificultades podemos resaltar también la importancia que estas instancias intermedias representan una oportunidad potencial para el desarrollo local en Argentina, ya que, además de las ventajas en el plano instrumental, ayuda a contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales y la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consensos.

Lamentablemente, el resultado del análisis de un cuarto de siglo de experiencias es bastante desalentador; no obstante ello, consideramos que eso no es materia propia de este arreglo interjurisdiccional sino sólo un ejemplo de la alta inestabilidad de las políticas públicas en Argentina y de los magros resultados que de ellas se logran.

BIBLIOGRAFÍA

- ABALOS, M. G. (2006). El régimen municipal en el derecho público provincial argentino. Principales aspectos. En: VV.AA. *Derecho Público Provincial y Municipal*. Buenos Aires (Argentina): La Ley.
- ABALOS, M. G. (2010). Relaciones intermunicipales e integración regional en el federalismo argentino". *XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tucumán, Argentina*.
- ABRUCIO, F. L., & SOARES, M. M. (2001). Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. CEDEC.
- ALCOCER, M. E. G. (2009). La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental. En: Eibenschutz Hartman, R. y González García de Alba, R. (Coords.). *El Legislativo ante la gestión metropolitana*. México, Cámara de Diputados - Porrúa - UAM.
- ALTMANN BORBÓN, J.; BEIRUTE BREALEY, T. (2011). *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza: de territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Teseo - CAF.
- ALTSCHULER, B. (2003). El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina. *V Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión Local en Argentina. Mendoza, Argentina*.
- ÁLVAREZ MANCINI, A. Y FERNÁNDEZ PÉREZ, B. (2006). El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza. *Provincia* (16), 11 -32.
- ÁLVAREZ, J. M. R. (2010). Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, 47(3), 67-91.
- ÁLVAREZ, Y. L. D. L. Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?
- ARAGNO, J. (2002). Programa Municipios Productivos – Relaciones Provincia-Municipios Santa Fe 1996 – 2001. *III Seminario de la Red Nacional de Centros*

Académicos dedicados al Estudio de la Gestión Local en Argentina. Rosario, Argentina.

- ARISTA, J. (2002). Las Asociaciones Intermunicipales: Situación de la Mancomunidad de Los Santos, Panamá. Ingresos Municipales. *Centroamérica* (311).
- ARNÁIZ, T. M. (2010). Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de presentación de servicios locales en Castilla y León. *Revista jurídica de Castilla y León*, (20), 303-343.
- ARROYO, D. (2001). Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina. *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.*
- ATTÍAS, A. M. (2002). La gestión asociada de municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las micro regiones en la Provincia del Chaco. *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Bernal, Argentina.*
- AYALA, M. (2005). Las asociaciones de municipios en Colombia: el marco normativo frente a la realidad institucional. *Opera*, (5).
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (2002): Argentina: Provisión de Servicios Municipales – Temas y Opciones. Informe N° 23.685-AR. Buenos Aires, Argentina.
- BARBOZA, M. C. y SALINAS, M. E. (2000). Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.*
- BARGAS, C. (2009a). Herramientas para la Institucionalización del Asociativismo Intermunicipal en Neuquén. Neuquén (Argentina): Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén.
- BARGAS, C. (2009b). El Asociativismo Municipal en la Provincia de Neuquén. La Institucionalización de las Microrregiones. Neuquén (Argentina): Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén.
- BARRERA BUTELER, G. (2000). Organismos Intermunicipales. *Suplemento de Derecho Administrativo y Constitucional, Revista Foro de Córdoba*, N° 2.

- BARRERA BUTELER, G. (2001). Capacidad institucional de los entes intermunicipales. *III Seminario de la REDMUNI, Rosario, Argentina*.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C. (1995). La comarca, una administración de marcada vocación territorial. Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales. Granada (España): CEMCI.
- BARZOLA, E. Y VALDIVIA, G. (2009). La cooperación intermunicipal en el Perú. La cooperación intermunicipal en Alemania y el Perú. Compartiendo experiencias. Lima (Perú): REMURPE – INWENT.
- BATALLAS FONSECA, J. M., & GUAMANI DEFAZ, J. A. (2011). Conformación de mancomunidades y asociatividades entre los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales.
- BECERRA, V. (1999). Plan Director ADESUR. Universidad Nacional de Río Cuarto - Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba.
- BECERRA, V. (2001). "Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR)". *El asociativismo intermunicipal en Argentina* (pp. 117 a 122). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- BEL, G., & MUR, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29 (10), 2772-2778.
- BELL, G., & FAGEDA, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Revista de Economía Pública Urbana*, (6), 13-31.
- BENEDETTO, O. FAIERMAN, E. (1998): Municipios en la Argentina. Población y estructuras institucionales. *Cuadernos IFAM N° 1*. Buenos Aires (Argentina): Instituto Federal de Asuntos Municipales.
- BOMPADRE, R. (2005). Juzgado Regional de Faltas. Convenio intermunicipal para el control de faltas y contravenciones. *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina"*. Buenos Aires, Argentina.

- BRAUN C. MAURICE, N. (2006). *La intercomunalidad: CODENOBA, un logro argentino*. Paris (Francia): Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- BRESSAN, J. (1999a). Agrupamientos institucionales y socioterritoriales en un contexto de descentralización y globalización. La cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba, Argentina. *Actas V Seminario Internacional de la RII*. Toluca, México.
- BRESSAN, J. (1999b). Lo global, lo local y los agrupamientos interinstitucionales como nuevas modalidades de gestión territorial. La situación de la provincia de Córdoba. *Administración Pública y Sociedad*, 12, 1-18.
- BUSALACCHI, M. (2007). Cooperación Intermunicipal y Políticas Socioproductivas para el Desarrollo Local. *Medio Ambiente y Urbanización*, 66 (1), 139-144.
- BUSTAMANTE, S. (2006). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Bogotá (Colombia): Federación Colombiana de Municipalidades – GTZ.
- CÁCERES, P. (2005). La articulación política en los procesos asociativos intermunicipales. Alcances y limitaciones. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, Argentina*.
- CÁCERES, P. (2006). La construcción sociopolítica de las regiones en la provincia de Córdoba. *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*. Córdoba (Argentina): Konrad Adenauer Stiftung – Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- CADAVAL, M. (2004); Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública. Documento no. 19. Instituto de Estudios Fiscales
- CAMINOTTI, M. (2003). Regionalización y gestión del desarrollo local en la provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico Tuyú, Mar y Campo. *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos* (pp. 33 a 58). Buenos Aires (Argentina): Editorial Dunker.
- CAMPISI, S.; SOLANAS, C.; BERINI, A. (2007). Movimientos de Integración Transfronteriza a Nivel local. Buenos Aires (Argentina): Observatorio de Políticas

Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.

- CANTOS, J. O., REBOLLO, J. F. V., DEL ROMERO RENAU, L., NAVARRO, C. R., MARÍN, C. E., & AMORÓS, A. M. R. (2005). Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 117-150.
- CARBONERO GALLARDO, J. M. (dir.) (2005). *La Intermunicipalidad en España*. Madrid (España): Ministerio de Administraciones Públicas.
- CARRERA HERNÁNDEZ, A. (2005). La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- CASSESE, S. (2000). *La Crisis del Estado*. Buenos Aires (Argentina): Abeledo-Perrot.
- CAVUOTO, N. (2009). Herramientas para planificar el desarrollo: un Sistema de Información Territorial con enfoque de cadena de valor. *Territorios*, 20-21 (pp. 175-205).
- CERÓN, R. (2004). *Las Asociaciones de Municipios, desarrollo e integración regional*. Bogotá (Colombia): DNP.
- CHECURA, P. GONZÁLEZ, M. ALTSCHULER, B. (2009). La experiencia de la Micro Región del Sur de Entre Ríos creando una nueva cultura empresaria en los actores público - privados de municipios pequeños y medianos argentinos. *Revista Pueblos y Fronteras Digital* (6), 1 - 29.
- CHOCONI, S. (2003). Algunas ideas críticas sobre el desarrollo local: el caso de los consorcios productivos en la provincia de Buenos Aires – Argentina. *Problemas de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 34 (135), X-XII.
- CINGOLANI, M. (1997). El asociativismo intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba. *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 233 a 261). Buenos Aires (Argentina): FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba.
- CINGOLANI, M. (2001). “El asociativismo intermunicipal después de la descentralización en la provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones”.

- Cooperación intermunicipal en Argentina* (pp. 159 a 180). Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- COLLANTES, J. C. A. (2006). La cooperación municipal en el Bidasoa: de la acción local al consorcio internacional. *Lurralde: Investigación y espacio*, (29), 87-113.
 - COLUCCI DE CASTRO, A. L. (2011). "Territorio y redes de articulación intermunicipal en la provincia de Santiago del Estero". *XI International Network of Territorial Intelligence Conference, La Plata, Argentina*.
 - COMPETA, E. (2011a). Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo Intermunicipal. Las Microrregiones como respuesta adaptativa de los Municipios en la Región de Nuevo Cuyo. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 223 .237.
 - COMPLETA, E. (2008). La institucionalización de las microrregiones intermunicipales en la Provincia de Mendoza. Análisis de la normativa legal que les da sustento. / *Congreso Nacional de Democracia, Rosario, Argentina*.
 - COMPLETA, E. (2010b). Fomento institucional / estatal para el asociativismo intermunicipal. El caso de la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Provincia de Sevilla (España). *Foro Regional REDMUNI 2010 Cuyo, Mendoza, Argentina*.
 - COMPLETA, E. (2011). Restricciones al Asociacionismo Municipal en Argentina y España. En: GANTUS, D. *II Jornadas de Investigación en Ciencia Política* (pp. 20 a 29). Paraná (Argentina): Universidad Nacional de Entre Ríos.
 - COMPLETA, E. R. (2011). Restricciones al asociacionismo municipal en Argentina y España. *Investigación en Ciencia Política*.
 - CORIA, L. (2007a). Desarrollo local e intermunicipalidad: notas sobre la cuestión regional y microregional en la provincia de Catamarca. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (82).
 - CORIA, L. G. (2007b). El rol de las autoridades locales para el desarrollo sostenible: la experiencia de los municipios de la microregión Andalgala Pomán (Argentina). *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, 1, 7.
 - CRAVACUORE, D. (1997). El Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense: una experiencia en la formación de consorcios de municipios. *Primeras Jornadas sobre Estado, Política y Administración. Buenos Aires, Argentina*.

- CRAVACUORE, D. (2000a). Consideraciones para una eficaz cooperación intermunicipal. *Revista Contactar. La Revista de los Municipios* (7) 40 - 41.
- CRAVACUORE, D. (2000b) Las redes electrónicas municipales. *Infópolis*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (2001a). Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense”. *La cooperación intermunicipal en Argentina*. (pp. 145 – 157). Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2001b). La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades". *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay* (pp. 153 – 162). Montevideo (Uruguay): Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.
- CRAVACUORE, D. (2004). Perfil de la Municipalidad de Villa Ojo de Agua- Provincia de Santiago del Estero - en materia de gobernabilidad local. Aplicación de la “Guía Metodológica para la Evaluación y el Análisis de Gobernabilidad Local”. Buenos Aires (Argentina): Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CRAVACUORE, D. (2005). Análisis de la Intermunicipalidad en la Argentina. *Seminario La Intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina
- CRAVACUORE, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22(64), 3.
- CRAVACUORE, D. (2007a). Los municipios argentinos (1990 - 2005). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Buenos Aires (Argentina): Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2007b); Proyecto de cooperación técnica en materia de fortalecimiento municipal con la provincia de Santiago del Estero. Evaluación de capacidades institucionales de los municipios seleccionados por el Ministerio de Gobierno, Seguridad y Culto. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- CRAVACUORE, D. (2009a) La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Santiago (Chile): Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.
- CRAVACUORE, D. (2009b) Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador (pp. 149-170)*. Mendoza (Argentina): Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Mendoza (Argentina).
- CRAVACUORE, D. (2011a). El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993 – 2007). *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad (pp. 93 - 123)*. Granada (España): Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- CRAVACUORE, D. (2011b). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. *VI Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”. Resistencia, Argentina*.
- CRAVACUORE, D. et alii (2004a). La articulación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. *Fragmentos Sociales. La vida urbana en la Argentina (pp. 151-167): Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI Editores Argentina*
- CRAVACUORE, D. et alii (2004b). La gestión de la articulación intermunicipal. *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas (pp. 59 - 72)*. Buenos Aires (Argentina): Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVACUORE, D., & CLEMENTE, A. (2006). El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala*.
- CRUZ, M. (2005). Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile*.
- CRUZ, M. D. C. M. T. (2001). Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Instituto Pólis.
- CUNHA, R. E. (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *IX Congreso Internacional*

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

- D' ANJOU GONZÁLEZ, J. (1994). Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español. Antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas. Madrid (España): Ministerio de las Administraciones Públicas.
- DA SILVA, C. L., & CECCON, N. P. (2011). Institutional Arrangement of the Intermunicipal Consortium of the Metropolitan Region of Curitiba for Management of Municipal Solid Waste. *Urban Public Economics Review*, (14), 46-73.
- DALLABRIDA, V. R., & ZIMERMANN, V. J. (2010). Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 5(3).
- DE BARROS, P. M. (1995). Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional (Vol. 31). Editora Alfa-Omega.
- DE LISIO, C. (1997). Consorcios productivos intermunicipales: el desafío regional.
- DE LISIO, C. (2001). Consorcios productivos intermunicipales. Un mapa provincial innovador. *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (pp. 131 – 141). Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- DE LORENZO, M. F. (2001); Economía regional patagónica. El desarrollo de las microrregiones. Capital Federal (Argentina): Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico de la Escuela de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica Argentina.
- DE MELLO, L., & LAGO-PEÑAS, S. (2012). Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia.
- DE PAMPLONA, M. D. L. C., DE MONTEJURRA, M., SAKANA, M. D. P. G., DE MALERREKA, M. D. S. G., DEL MONCAYO, M. D. A., DE MAIRAGA, M., & DE AGUAS VALDIZARBE, M. Mancomunidades de servicios: una forma de gestión, 5.
- DÍAZ DE LANDA, M. (2003). Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: micro - municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial. V *Seminario Nacional de la REDMUNI. Mendoza, Argentina.*

- DÍAZ DE LANDA, M. *et alii* (2002). La regionalización en Córdoba como estrategia de gobernabilidad de sistemas locales en materia fiscal". *IV Seminario Nacional de la REDMUNI, Córdoba, Argentina*.
- DÍAZ DE LANDA, M. PARMIGIANI DE BÁRBARA, M. C. (2004). Cooperación intermunicipal inducida para el desarrollo regional - local: el Pacto de Saneamiento Fiscal en la Provincia de Córdoba. *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*.
- DIAZ DE LANDA, M., & CINGOLANI, M. (2000). Oportunidades y restricciones a la cooperación intermunicipal en los servicios descentralizados. El caso del sistema de salud en Córdoba, Argentina. *V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana*.
- DIORIO, F., & LUGGREN, L. (S/F). Asociativismo intermunicipal como estrategia de desarrollo del turismo. Estudio de caso: Microregión "Tierra de Palmares", provincia de Entre Ríos (Argentina). Mimeo. Universidad Autónoma de Entre Ríos.
- DO CARMO CRUZ, M. (2005). Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005*.
- DOPAZO, R. (2013). La emisión de bonos municipales: Una alternativa financiera para los gobiernos locales argentinos. *VII Jornada de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Buenos Aires, Argentina.
- DOUGLAS PRICE, J.; SERVATO, P. (2000). Descentralización y regionalización. La cuestión de la Institucionalización de la Región Patagónica. Universidad Nacional del Comahue.
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2000). *Principales impulsores de regionalización intraprovincial*. Córdoba (Argentina): Marcos Lerner Editora.
- ELGUE, M. (2005). Territorios organizados y desarrollo local asociativo. Mimeo. Apartado 4. Páginas 7 a 11.
- ELGUE, M. y HADAD, V. (2002). Consorcios productivos bonaerenses: descentralización territorial y cooperación intermunicipal. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (30).
- ENTRENA CUESTA, R. *et alii* (1986). La Comarca y la Administración Territorial. Granada (España): CEMCI.

- ESPEJO, M. B. (1998). Evolución histórica y régimen jurídico de las mancomunidades de municipios: su tratamiento en la comunidad autónoma de Extremadura. *Anuario de la Facultad de Derecho*, (16), 17-50.
- ETCHEBEHERE, F., FERREIRO, J. LÓPEZ, A. MANNA, T. & WYSS, F. (1998). Programa de Microregiones Patagónicas. Capital Federal (Argentina): Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica.
- ETCHEGARAY, G. (2011). En sólo tres años, en Argentina, se consolida una Asociación de Municipios que cuenta con el apoyo de la UIM. *Vox Localis*, 39.
- FAGÚNDEZ, P. (2007). Redes intermunicipales metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas. *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 30 – 43). Buenos Aires (Argentina): Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FARAH, M. F. S. (2002). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-a.
- FAVARO, O. & PALACIOS, M. S. (2008). Una cuestión de supervivencia. Desafíos e incertidumbres de la población en áreas petroleras una década después. Cutral Co-Plaza Huinul. Neuquén, (Argentina). *Economía, Gestión y Desarrollo*, 6.
- FIDYKA, L.; QUINTEROS, E.; OVIEDO MÉNDEZ, E. (1998). Experiencias de integración intermunicipal. Capital Federal (Argentina): Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior.
- FIGUERAS, P. R., CAPDEVILA, C. A., VILAPLANA, V., & HAAS, C. (2005). Las mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 151-176.
- FLACMA (2005) "El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela" Quito (Ecuador): FLACMA – GTZ.
- FLORES, M. (2009). El Asociativismo Municipal dentro del MERCOSUR. Estudio de casos. Neuquén (Argentina): Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén.

- FOGLIA, O. (2005). El Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. No hay territorios sin futuro, sólo hay territorios sin proyecto. *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina"*, Buenos Aires, Argentina.
- FONT I LLOVET, T. (2012). La cooperación administrativa en los servicios públicos locales. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (7), 109 - 113.
- FONT, J. (2004). La Ley de Modernización del Gobierno Local. Cooperación Intermunicipal. Barcelona (España): Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FONT, J., & PARRADO DÍEZ, S. (2001). Eligiendo socios en la administración municipal española: Los consorcios y las mancomunidades. *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, 3.
- FONT, T. (2002). Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma. *Elements de Debat Territorial* (16).
- FONT, T., & PERDIGÓ, J. (2002). Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal.
- FRANCO, C. (2013). Casos nacionales de financiamiento alternativo", *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina*.
- FRÍAS, P. (1996); La región según la Constitución Nacional Reformada. *Cuadernos de Federalismo* (10), Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1996.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Consórcio Intermunicipal: uma forma de cooperação intermunicipal. Estudos, pareceres e legislação básica. São Paulo, ano I, (2), 48-58.
- GARCÍA DELGADO, D. (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Tesis Norma.
- GARCÍA MESAS, J. RUIZ, M. MELIDA NATIVI G. (2010). "El asociacionismo municipal. Casos de España, Nicaragua y Honduras". Granada (España): Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- GARCÍA RUBIO, F. (S/F). "El espacio local supramunicipal".
- GARCÍA, R. O., MARTÍNEZ, C. C., FUENTES, G. M., PEREIRA, J. M., PÉREZ, N. O., PÉREZ, M. L. P. & VIDA, I. S. (2007). Estudio comparado del proceso de descentralización en España, Francia y en Québec: la gestión pública multinivel.

- GARRIDO, E. N. (2007). Inter-municipal cooperation in Spain: Dealing with microscopic local government. In *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 169-192). Springer Netherlands.
- GARZÓN MACEDA, J. (2010). Los Recursos del Estado como Eje del Desarrollo Municipal en Misiones. *Visión de Futuro*, 14 (2).
- GAYA, A. O. (2003). "Las mancomunidades de municipios y el fenómeno asociativo municipal en España". Granada (España): Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- GIULIANO, D. (2005). Derecho municipal. Autonomía y regionalización asociativa", EDIAR, Buenos Aires.
- GIULIANO, D. (2006). De Mancomunidades, agrupaciones y consorcios. *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*. Córdoba (Argentina): Konrad Adenauer Stiftung – Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- GÓMEZ NAVAS, O. (2003). Las mancomunidades de municipios en la experiencia venezolana. *Ciencias de Gobierno*, 7(13), 97-122.
- GÓMEZ, J. C. Z. (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 229-267.
- González, J. A. (S/F). Imagen intermunicipal. Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad.
- GORENSTEIN, S. (1997). Evolución y perspectivas de los consorcios productivos bonaerenses. *Consortios Productivos Intermunicipales: el desafío regional*. La Plata (Argentina): Instituto Provincial de Asuntos Cooperativos.
- GRAGLIA, E. (2005). MERLO, I. KUNZ, D. (2006). Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007): balance y recomendaciones". *IX Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Morón, Argentina.
- GRAGLIA, E. (2006a). Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba. *Diálogo Político*, XXIII (1).
- GRAGLIA, E. RIORDA, M. (comp.) (2006b). *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba (Argentina): Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

- GRANATO, L.; ODDONE, N. (2007). La red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas". *Provincia*, (18) (pp. 59-80), Universidad de los Andes, Venezuela.
- GUBERMAN, L. (2000). Perspectivas de cooperación intermunicipal para el desarrollo económico del noreste santafesino. Una propuesta educativo – productiva. *II Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Quilmes, Argentina.
- GUTIÉRREZ, R. A. (2006). La cooperación intermunicipal en Guatemala: Un perfil de nuevas formas de gestión del desarrollo local. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, (1), 0.
- HEINELT, H. (2012). Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del "Estado de las Autonomías". Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea. Madrid (España): Fundación Democracia y Gobierno Local.
- HERNÁNDEZ AGUILAR, O. (2013). Asociativismo municipal en Cuba. Retomando los antecedentes romanistas para enfrentar sus perspectivas futuras.
- HERNÁNDEZ, A. M. (1997). *Derecho Municipal*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Depalma
- HERNÁNDEZ, A. M. (2003). Relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. *Derecho Municipal* (pp. 477 – 504). México D.F. (México): Universidad Nacional Autónoma de México.
- HERRERA, J. (2002). Asociación de Municipios para el Desarrollo Regional. Santiago del Estero – Tucumán - Catamarca. *Seminario Internacional "Ciudades en el Siglo XXI. Nuevos desafíos, nuevos protagonistas"*, Buenos Aires, Argentina.
- HERRERA, J. (2005). "El contexto cultural y la gestión intermunicipal. El Caso A.MU.DE.R". *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina"*. Buenos Aires, Argentina.
- HUETE GARCÍA, M. Á., & NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (2010). Acuerdos de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en perspectiva comparada. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 132(1), 65-103.

- I QUERALT, G. B., & FAGEDA, X. (2008). Local privatization, intermunicipal cooperation, transaction costs and political interests: Evidence from Spain. *Documents de Treball* (IREA), (4), 1.
- IFAM (2003). *Microrregiones argentinas*. Buenos Aires (Argentina): Instituto Federal de Asuntos Municipales.
- INAP (2001). *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- JUNQUEIRA, A. CRUZ, M. MARCON, M. (2002). Cooperação intermunicipal na federação brasileira: os consórcios intermunicipais e as associações de municípios. San Pablo (Brasil): Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- JUNQUEIRA, A. T. (1990). Consórcio Intermunicipal, um instrumento de ação. *Revista Cepam*, 1, 29-35.
- LAFOURCADE, P. (2011). Hacia una microregión fiscal en elcentro de la Provincia de Buenos Aires. *Investigación y Docencia*(44).
- LAFOURCADE, P. PAZOS, C. (2013). La microregión fiscal como herramienta de descentralización para el desarrollo humano, la integración y el crecimiento armónico de la Nación. *XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tucumán, Argentina*.
- LEDO, A. J. P. (2004). El modelo de desarrollo comarcal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (38), 29-46.
- LEITE, C. C., GOMIDE, C. D. M., & SILVA, I. D. (2001). Consórcios intermunicipais: modelo organizacional.
- LEMOINE, G., & SARABIA, L. (2001). Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional. *Revista Electrónica Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, (18).
- LOPEZ SASTRE, F. (2011). Informe Cooperación descentralizada Provincia de Salta / Región Champagne-Ardenne. Salta (Argentina).
- LÓPEZ, J. GONZÁLEZ, R. MARTÍNEZ, J. (2005). El proceso de conformación de la intermunicipalidad Amoq Pacha. Logros y Desafíos. *Seminario “La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina”*. Buenos Aires, Argentina.

- LOPEZ, S. (1999). Diagnóstico y recomendaciones para el Ente Intercomunal del Norte de Córdoba (EINCOR). *Administración Pública y Sociedad* (12).
- LÓPEZ, T. A. Q. (1990). Las mancomunidades en nuestro Derecho Local: Evolución histórica. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (248), 713-732.
- LOSA, N. O. (1993), Autonomía Municipal y Asociacionismo Municipal. *Revista de Estudios Municipales* (9), 98 - 109.
- LOSTRA, L. (2004) Pampas del salado: ¿Un proyecto regional? Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.580/te.580.pdf>
- MAGAÑA, R. M., PÉREZ, J. M., LARIOS, G. V., GONZÁLEZ, G. C., & FOURCADE, E. R. (2006). Intermunicipalidad y desarrollo institucional del municipio: un estudio de caso.
- MAGRI, A., HUETE GARCÍA, M.A. (2011). Cravacuore, D. & Navarro Yañez, C. *Gobierno Local y Relaciones Intergubernamentales en Iberoamérica* (Cap. 5). Buenos Aires (Argentina): Miño y Dávila.
- MANCINI, A. A. A., & PÉREZ, B. M. F. (2006). El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza. *Provincia*, (16), 11-32.
- MANSUR, R. (2005). El Consorcio público de gestión intermunicipal de la zona Este (COINZE). *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina"*. Buenos Aires, Argentina.
- MARCHIARO, E. (2000). *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Poder de política, microrregión y sistémica jurídica*. Buenos Aires (Argentina): EDIAR.
- MARCHIARO, E. (2006a). El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22 (64), 27 - 35.
- MARCHIARO, E. (2006b). *El derecho municipal como derecho posmoderno. Casos, método y principios jurídicos*. Buenos Aires (Argentina): EDIAR.
- MARCHIARO, E. (2007). La microrregión en el Derecho argentino.

- MARÍA, R., & JOSÉ, A. (2013). La asociatividad territorial en Colombia: una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio.
- MARQUÉZ, L. (1981). La cooperación intermunicipal (Intermunicipalizaciones). *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (3).
- MARTÍ, R. MENSA GONZÁLEZ, A. (2005). Ley 9206. Ley de Regionalización.- Comunidades Regionales ¿Una posibilidad real de desarrollo? ¿Herramienta útil de gestión?”. *VII Seminario Nacional de la REDMUNI. Los Polvorines, Argentina*.
- MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ, J. (2006). Cooperación y subsidiariedad intermunicipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (302), 61-76.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P. (2005). “Pluralismo político y relaciones intergubernamentales en México. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- MAZZALAY, V. (2001). “Cooperación Intermunicipal para el Desarrollo: Análisis del caso de la Región Central de Córdoba”. Informe Final beca Agencia Córdoba Ciencia.
- MAZZALAY, V. (2011). Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), 453-472.
- MEDINA, J. (2010). Etapas en la planificación espacial del turismo en Entre Ríos. *Tiempo de Gestión*. 6 (10), 117 – 130.
- MELLO, D. L. D. (2013). Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. *Revista de Administração Pública*, 31(6), 55-a.
- MENDEZ, S. (2011). “Red Argentina De Municipios Con Gestión En Turismo Religioso”. *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Argentina*.
- MENJIVAR RIVAS, M. B. (2012). Importancia de la Asociación Intermunicipal de Energía para El Salvador (ENEPASA), como socio público de Alba Petróleos de El Salvador, Sociedad de Economía Mixta (Disertación doctoral, Universidad de El Salvador).
- MIGUEL, F. M. (2012). La cooperación intermunicipal como estrategia de ordenación y desarrollo territorial en espacios transfronterizos: la Agrupación

- Europea de Cooperación Territorial Duero -Douro. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (58), 249-272.
- MIR, V. S. (2008). El plan de ordenación intermunicipal en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Consultor De Los Ayuntamientos Y De Los Juzgados: Revista Técnica Especializada En Administración Local Y Justicia Municipal*, (21), 3519-3561.
 - MONTBRUN, A. (1992). La base territorial de los municipios. *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional* 76. Consultado el 18/01/2014 en: http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/base_territorial_de_los_municipios.pdf
 - MONTES, M. (2008). Regionalización y gestión intermunicipal en Córdoba, Argentina (2005-2008): un balance provisorio. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina*.
 - MORALES, F.; MORALES, J. (2011); La intercomunalidad como estrategia de detección y planificación de líneas prioritarias de gestión, en la Región Quebrada y Puna de la Provincia de Jujuy. Acciones interinstitucionales para la incorporación de infraestructura sanitaria en localidades periféricas y zonas desfavorables. *VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Argentina*
 - MORENO MOLINA, A. (2013). Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (4), 213 - 256.
 - MORET, N. et alii (2005). La gestión local para el desarrollo: La experiencia del CODENOBA. *VII Seminario Nacional de la REDMUNI. Los Polvorines, Argentina*.
 - MUÑIZ, M., DÍAZ, A. M. P., & GÓMEZ, J. L. Z. (2011). Los servicios públicos en los ayuntamientos de menor tamaño: las opciones de externalizar o mancomunar. *XVIII Encuentro de Economía Pública* (p. 55).
 - NACLERIO, A. Y BONAPARTE, R. (1998). Los consorcios productivos de la Provincia de Buenos Aires: estructura económica y asociatividad productiva. *Informe de Coyuntura* (76).
 - NAFRIA, G. (1997). El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires. *Hacia un nuevo modelo de gestión*

- local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 293 – 311). Buenos Aires (Argentina): FLACSO – CBC – UCC.
- NICOLLI, M. H. (2012). A descentralização do Estado de Santa Catarina (Brasil) eo associativismo intermunicipal. Polígonos. *Revista de Geografia*, (16), 167-184.
 - NIVIA RUIZ, F. (2013). La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos: análisis de posibles casos de gestión a partir de la experiencia del municipio de Caldon (Cauca). *Prospectiva*, (17).
 - ORFALI FABRE, M. M. (S/F.) La experiencia de la Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia – FUDENPA. Buenos Aires (Argentina): Pontificia Universidad Católica Argentina.
 - OSSO, P. A. (2005). Asociaciones de Municipios en Colombia. Trayectoria y perspectivas. Universidad Externado de Colombia (Tesis de grado). Bogotá.
 - PARMIGIANI DE BABARÁ, M. C. (2001). "Los procesos de institucionalización regional como estrategia de reforma del Estado". *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina*.
 - PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2002). La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*.
 - PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2003). El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la República Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas, miradas desde la crisis. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, Panamá*.
 - PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2005). Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile*.
 - PASSALACQUA, E. (S/F); "El Área Metropolitana de Rosario y la Política de Vivienda: Problemas y Desafíos. Un enfoque desde la gestión".
 - PEINETTI, H. (2001). Consorcio Provincial para la Basura: Asociación Intermunicipal para el Manejo de los Residuos en La Pampa. *Cooperación Intermunicipal en*

- Argentina* (pp. 123 – 130). Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- PEINETTI, H. (2002). Cooperación, red y territorio en el manejo de residuos. Co.Pro.Ba. - Consorcio Provincial para la Basura La Pampa - Argentina. *Seminario Internacional “Ciudades en el siglo XXI”, Buenos Aires, Argentina.*
 - PIANOVI, M. (2009). Microregión Misiones: gestión asociada intermunicipal como estrategia de desarrollo local. Posadas (Argentina): Instituto Misionero de Estudios Superiores de Gestión Pública y Desarrollo Humano.
 - PÍREZ, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 256 - 286) Rosario (Argentina): Editorial Homo Sapiens.
 - PÍREZ, P. (2005). El Desafío de la Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina, VII *Seminario Nacional de REDMUNI, Los Polvorines, Argentina.*
 - PÍREZ, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. *La Gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas*, Los Polvorines (Argentina): Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto Nacional de Administración Pública.
 - PIRKER, E. & BOHORQUEZ, P.(2009). Experiencias del PNUD para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y el desarrollo de economías asociativas. X *Seminario Nacional de REDMUNI. Morón, Argentina.*
 - PONCE I SOLÉ, J. (2003). Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: en especial, el caso catalán.
 - PONTIS CONSULTORA (2011). Encuesta a Oficinas de Relaciones Internacionales de Ciudades Argentinas. Buenos Aires.
 - PORRAS, E. C. (2010). La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales: (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales). *Anuario de Derecho Municipal*, (4), 57-96.
 - PORTO, A. (2009); Perfil del sector municipal en la República Argentina. Buenos Aires (Argentina): Banco Interamericano de Desarrollo.
 - POSADA, Marcelo (S/F). Desarrollo rural y desarrollo local. Los primeros pasos de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires. Mimeo.

- PRADA, E. O. (2009). La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana. *Revista Electrónica CEMCI* (2).
- PRECEDO, A. (1996). *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid (España): Editorial Síntesis.
- PRECEDO, A. (2006). Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca. *Revista de Economía Pública Urbana*, (6), 113-150.
- QUISPE MAMANI, E. (2013). Gobernanza Local en Red y Desarrollo Socioeconómico Local. Las Redes de Cooperación Intermunicipal en el Perú. Santiago (Chile): Instituto Chileno de Estudios Municipales.
- RAMELLA, S. (2013). Las Instituciones Importan: El Diseño del Presupuesto Participativo en los Gobiernos Locales Argentinos. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (6), 187-234.
- REBOLLO, E. O. (2006). La Unión de Municipios Españoles, antecedentes y evolución del municipalismo asociativo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (300), 331-360.
- REIXACH, M. V. (2006). Nuevas formas de cooperación territorial: Las organizaciones asociativas de entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (300-301), 299-330.
- REY, W. (2001). La Microrregión del Sudoeste Chaqueño. Resistencia (Argentina): Universidad Nacional del Nordeste.
- RHI SAUSI, J. L.; ODDONE, N. (2010). Cooperación e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR: El caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay. *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Del Zorzal, 209-258.
- RIVEROS DE JORNET, L. (2004). La propuesta de reforma de la estructura organizacional del ENINDER para la mejora continua del proceso de crecimiento endógeno de la región. *VI Seminario Nacional de REDMUNI. Córdoba, Argentina*.
- ROCHA, C. V., & DE FARIA, C. A. P. (2004). Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole* (11).

- ROCHA, C. V., & FARIA, C. A. P. (2004). Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In Anais VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E., & GUTIÉRREZ, R. T. (2006). La cooperación intermunicipal en México. *Gestión y Política Pública*, 15(2).
- ROMERO, W. AURICCIO, A. (2007). ¿Qué es el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur? *Seminario Nacional "El nuevo rol del municipio: Planeamiento estratégico, asociativismo e innovación para el desarrollo local, Buenos Aires, Argentina*.
- ROSATTI, H. (1998). Tratado de Derecho Municipal. Santa Fe (Argentina): Rubinzal-Culzoni.
- ROSOTTO, R. (2007). La descentralización regional como factor de desarrollo: proyecto de fortalecimiento institucional para la coordinación del desarrollo en la micro-región del Corredor Agroalimentario de la Ruta 158. Provincia de Córdoba – Argentina. Tesis de maestría. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Madrid (España)
- ROSATTI, H. (2000). Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional* del 18/09/2000.
- ROWLAND, A. M. (2000). Los municipios y la coordinación intergubernamental. México D.F. (México): Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- SALVADOR CRESPO, M. S. (2007). La autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico. Madrid (España): INAP.
- SALVADOR CRESPO, M. S. (2012). Retos y oportunidades para el Gobierno local en tiempos de crisis. *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (4), 55-64.
- SAMPEDRO, M. C., & VIÉITEZ, L. A. C. (2006). Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad. *Revista de Economía Pública Urbana* (6), 33-68.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2006). Organización intermunicipal. Biblioteca de Derecho Municipal. Madrid (España): Ediciones IUSTEL.
- SANTÍN, L. (2002). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. Sedesol, Perfil y perspectivas de los

- municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado. México D. F: (México): Indesol - Sedesol.
- SERRALVO, F. A. (2006). La colaboración intermunicipal en Iberoamérica: Un estudio de las ciudades Brasileñas. *Revista de Economía Pública Urbana* (6), 151-167.
 - SIMES, H. (2010). La Micro-región Paraná Sur y el desarrollo socio-productivo. Limitantes y desafíos de un proceso colectivo en el seno de una matriz capitalista. *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil.*
 - SORIA, D. (1999). El ente coordinador del transporte metropolitano. *Revista del Régimen de la Administración Pública* (249).
 - SORIA, D. (2005). Urbanismo, autonomía local e intermunicipalidad. *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina, Buenos Aires, Argentina.*
 - SPINK, P. (2005). The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
 - TECCO, C. (2005). Coordinación intermunicipal para la gestión de territorios metropolitanos. *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina, Buenos Aires, Argentina.*
 - TECCO, C. y BRESSAN, J. (2001). Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba durante el período 1988 – 1998. *Cooperación intermunicipal en Argentina* (pp. 181 – 191). Buenos Aires (Argentina): Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
 - TECCO, C.; BRESSAN, J.; LOPEZ, S. Y FERNÁNDEZ, S. (1998). Informe a la Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba del proyecto "La Gestión de Organismos Micro-Regionales en la Provincia de Córdoba. Los casos de ADESUR Y EINCOR". Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.
 - TEJADO, L. M. (S/F). Las redes horizontales de autoridades locales. Un estudio de caso comparado España - Francia.

- TOLEDO VEGA, V. (2013). Agro industrialización y territorialidades en disputa. Un estudio de caso sobre la implementación de la Ley de Promoción Industrial de Santiago del Estero en Frías. *X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina*.
- TORMO I SANTONJA, J. (2008). Las mancomunidades de municipios como instrumentos para la participación y el desarrollo local: el caso de la comarca de El Comtat.
- TOSCANO GIL, F. (2011). El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español.
- VAN LAERHOVEN, F. (2004). "From Local Government to Local Governance. Assessing the Viability of Policy Networks in Rural Towns in Developing Countries". Indiana University. Bloomington (Estados Unidos).
- VARGAS TAMAYO, A. (2006). "Condiciones para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios en Colombia como estrategia para construir región. Análisis comparativo de las experiencias asociativas ASOMPIOS - ASOMSUR - ASOMAC (200-2006)" Tesis. Universidad Javeriana. Bogotá (Colombia).
- VARGAS, E. (S/F). Análisis Participativo del Proceso de Transformación Productiva e Institucional en Jachal e Iglesias. Santiago (Chile): RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- VEGLIA, J. (S/F). "Procesos de Asociacionismo Intermunicipal desde la Perspectiva del Desarrollo Sostenible. El Caso de la Provincia de Corrientes". Corrientes (Argentina): Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.
- VELLENICH, J. (2005). "Asociativismo intermunicipal: una estrategia de desarrollo turístico. Tesis de grado. Mar del Plata (Argentina): Licenciatura en Turismo de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- VILLAR, A. (2002); Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios – Universidad Nacional de Quilmes.

- VV.AA. (2007). Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal. Zaragoza (España): Fundación Economía Aragonesa Zaragoza.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2004). Reflexiones sobre el gobierno local. *Anuario del Gobierno Local 2004*. 97-113.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2012). La intermunicipalidad, modelo de Estado: la provincia en el estado autonómico. *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 125-172). Editorial Aranzadi.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2012). La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (27), 66-83.